

Russie-Union européenne : l'enjeu du voisinage commun

Une version de ce texte a été publiée in *Annuaire français de relations internationales*, 2007, Bruylant/Documentation française, pp. 620-637

« Il est dans l'intérêt de l'Europe que les pays situés à ses frontières soient bien gouvernés. Les voisins engagés dans des conflits violents, les Etats faibles où la criminalité organisée se répand, les sociétés défailtantes ou une croissance démographique explosive aux frontières de l'Europe constituent pour elle autant de problèmes. Si elle accroît notre sécurité, l'intégration des Etats adhérents aura aussi pour effet de rapprocher l'UE des zones de troubles. Notre tâche doit être de promouvoir, à l'Est de l'Union européenne et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquels nous pourrions avoir des relations étroites, fondées sur la coopération », Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003¹

L'élargissement de l'Union européenne a suscité de fortes tensions entre Moscou et Bruxelles. Début 2004, la Russie chercha à négocier l'extension de l'Accord de partenariat et de coopération UE-Russie aux futurs nouveaux membres², exigeant des garanties avant l'extension de l'APC à ces pays. Bruxelles, considérant que cette extension devait être automatique, avait jugé ces conditions inacceptables³. La manœuvre russe avait révélé l'acuité des inquiétudes de Moscou quant aux conséquences potentiellement négatives de l'élargissement de l'UE. Cette préoccupation allait bien au-delà des risques de nature économique et commerciale. Le Kremlin appréhendait l'adhésion de certains de ses anciens « satellites » parce qu'il craignait que, pour des raisons historiques, ces derniers n'enjoignent l'Union à développer une politique plus ferme, voire hostile, envers la Russie. Surtout, les autorités russes considéraient d'un œil négatif l'énergie déployée par certains de ces pays (en particulier la Pologne et les Etats baltes) en vue de « désenclaver » politiquement et économiquement les anciennes républiques ex-soviétiques, craignant que cet engagement ne se traduise par une politique plus active de l'Union dans l'espace post-soviétique, dont une partie devenait, en conséquence de l'élargissement, une composante d'un voisinage élargi pour l'UE. La révolution orange ukrainienne est venue confirmer les craintes de la Russie à cet égard – l'Union européenne, sous l'impulsion des présidents polonais et lituanien, optant pour des positions clairement démarquées de celles de Moscou.

Depuis 2003, la Russie estime se trouver en situation de concurrence géopolitique avec l'Occident dans la Communauté des États indépendants (CEI). Les dirigeants russes s'installent dans une attitude de dénonciation des « ingérences » des États-Unis et de l'Europe dans les affaires intérieures des républiques de l'ex-URSS, les accusant d'y promouvoir des projets géopolitiques stériles au détriment non seulement des intérêts de la Russie, mais aussi de la nécessaire solidarité internationale que supposerait la lutte contre les « nouvelles

¹ *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, Document proposé par Javier Solana et adopté par les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003, p. 15.

² L'APC est le principal accord-cadre des relations russo-européennes. Entré en vigueur en 1997, il expire le 1^{er} décembre 2007. L'Union européenne et la Russie doivent engager prochainement des négociations sur l'élaboration d'un nouveau document-cadre tenant compte des nouvelles réalités de leurs relations.

³ Quelques semaines plus tard, en février, la Commission européenne adressait au Conseil et au Parlement européen une communication sur les relations avec la Russie très critique quant aux évolutions internes et de politique étrangère de ce pays (Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(2004) 106, 9 février 2004).

menaces », à commencer par le terrorisme. L'espace post-soviétique constitue désormais l'un des sujets de tension les plus importants entre Moscou et Bruxelles, si ce n'est « *une nouvelle ligne de front* », pour reprendre l'expression de certains experts⁴. Leur opposition sur la question du règlement du conflit en Transnistrie (Moldova) ou leurs divergences sur l'avenir politique de la Biélorussie en ont témoigné. L'attitude négative de la Russie sur la Politique de voisinage de l'Union, lancée en 2003, va dans le même sens. Pourtant, la Russie et l'UE partagent au moins un objectif stratégique : stabiliser leur voisinage immédiat, dont certaines parties coïncident, et s'entourer d'un cercle de pays amis. Cet espace de voisinage commun peut-il constituer autre chose qu'un objet de rivalité et de tensions entre les deux acteurs ?

La Russie face à la politique de l'Union européenne dans l'espace post-soviétique : le retour des logiques de jeu à somme nulle

« 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 », Stratégie européenne de sécurité, décembre 2003⁵

L'une des conséquences de l'élargissement de l'Union européenne de 2004 réside, outre dans le renforcement des liens géographiques entre la Russie et l'Union, dans l'émergence d'un voisinage partagé : Biélorussie, Ukraine. Avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, au 1^{er} janvier 2007, l'UE acquiert un nouveau voisin supplémentaire (la Moldova) et entre en contact direct avec l'ensemble mer Noire. La Russie ne fait guère mystère de ce qu'elle vit mal l'intérêt croissant de l'UE pour son ancien espace impérial, intérêt qui découle naturellement de ces nouvelles circonstances politico-géographiques.

Ce malaise a trouvé de nombreuses expressions au cours des dernières années. Par exemple, Moscou refuse le recours, pour désigner cette zone, à la formule « voisinage commun » proposée par Bruxelles⁶. Cela traduit avec clarté sa conviction que, même si elle n'ambitionne pas de détenir un « *monopole dans cette partie du monde* »⁷, elle estime qu'elle doit y conserver un rôle dominant parce qu'elle y détient des intérêts spécifiques. En conséquence, les documents officiels russo-européens parlent de « *régions adjacentes aux frontières de l'UE et de la Russie* »⁸. Par ailleurs, les officiels russes n'ont pas manifesté un enthousiasme démesuré à la désignation de « représentants spéciaux » de l'Union pour le Caucase du Sud (juillet 2003) et la Moldova (mars 2005)⁹. De la même façon, le Kremlin a réagi négativement au développement de la « politique européenne de voisinage » (PEV) de l'Union européenne, destinée à traiter les problèmes et enjeux liés aux nouveaux voisins au lendemain de l'élargissement. Dans la CEI, la PEV concerne la Moldova, l'Ukraine, et, depuis juin 2004,

⁴ Dov Lynch, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie. CEI. Visions*, Institut français de relations internationales, Paris, n° 2, avril 2005, 11 p.

⁵ *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, op. cit., p. 16.

⁶ Entretiens à Moscou, juin 2006.

⁷ Vladimir Tchijov, Représentant permanent de la Russie près les communautés européennes, Interview à des journalistes russes, 13 septembre 2005 (disponible sur le site du ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru).

⁸ Feuille de route pour l'espace commun en matière de sécurité extérieure.

⁹ L'UE a également désigné un représentant spécial pour l'Asie centrale.

les trois républiques du Caucase du Sud – Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie¹⁰. En juillet 2005, la Russie a nommé au poste de Représentant permanent de la Russie près les communautés européennes Vladimir Tchijov, qui s'est illustré, notamment, par ses positions critiques sur la PEV. Ce choix traduisait clairement la teneur de l'approche de Moscou à l'égard de cette politique, qu'elle tend à appréhender comme l'un des vecteurs de la stratégie d'influence, voire de « l'entrisme » de l'Union dans l'espace post-soviétique. « *Un défi pour nous maintenant est de chercher à renverser l'évolution de la Russie vers un raisonnement en termes de blocs* », à « *trouver des moyens de surmonter [son] comportement très défensif* », a affirmé Benita Ferrero-Waldner au lendemain de la révolution orange ukrainienne. Par ces termes, la commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, s'adressant à la commission des affaires étrangères du Parlement européen, déplorait certaines logiques apparues ces dernières années au Kremlin qui suggèrent que l'Europe, à terme, pourrait s'articuler autour de deux pôles d'intégration – le pôle UE, et le pôle « russo-centré »¹¹.

Certes, la position officielle de Moscou concède que la Russie et l'Union européenne « *ont des intérêts communs* » dans l'espace eurasiatique, les deux aspirant à ce « *qu'il y ait la stabilité dans ces pays. [Qu'ils] soient démocratiques, participent à la coopération économique et qu'au bout du compte, ils soient prospères* ». Les responsables russes reconnaissent également « *les intérêts légitimes [de leurs] partenaires occidentaux pour ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, contre les trafics de drogue, contre la criminalité organisée ... ainsi que l'accès aux sources d'énergie* ». Toutefois, ils abordent les initiatives prises en conséquence dans la région par les Européens sur le mode de la méfiance, exprimant le souhait que « *les moyens de promotion de ces intérêts soient transparents et compréhensibles* » par Moscou et que les pays occidentaux « *reconnaissent aussi la légitimité [des] intérêts [de la Russie] dans des territoires qui se trouvent dans la proximité directe de [ses] frontières, et qui il y a de cela encore quinze ans se trouvaient dans un même pays avec la Fédération de Russie* »¹². L'inquiétude des responsables russes face à l'action de l'UE dans cette zone s'exprime parfois avec encore plus de vigueur. « *Nous assistons à l'émergence d'une nouvelle hyperpuissance qui, tel un gigantesque tourbillon, engloutit lentement mais sûrement nos voisins* », a ainsi déclaré Konstantin Kosatchev, président de la commission des affaires internationales de la Douma¹³.

¹⁰ La « révolution des roses » en Géorgie en novembre 2003 a été l'un des moteurs de la décision de l'UE d'ajouter les trois républiques du Caucase à la liste des bénéficiaires de la PEV. Un autre de ces moteurs a été la perspective de l'entrée future de Bucarest et Sofia, offrant à l'UE une ouverture directe sur la mer Noire. En raison de la nature de son régime, qui a empêché la ratification de l'Accord de partenariat et de coopération Bruxelles-Minsk, la Biélorussie ne participe pas à la PEV. La Russie devait initialement être incluse dans la PEV au même titre que l'Ukraine, la Moldova ou le Maroc, mais elle a toujours refusé cette perspective. Pour Moscou, en effet, cela aurait matérialisé l'absence de volonté de l'Union européenne d'aborder la Russie comme un partenaire sur un pied d'égalité. Sergeï Iastrjembkii, représentant du Président russe pour les relations avec l'Union européenne, a exprimé avec éloquence cette analyse du Kremlin, en expliquant que « *le format des relations entre la Russie et l'UE est bien plus large, profond et massif ... que celui des relations avec tous les autres partenaires de l'UE mis ensemble. Aussi ce costume [la PEV] est-il un peu trop étroit pour nous, il serre la Russie aux épaules* »... (Igor Torbakov, « Moscow Policymakers Complain About Lack of Trust between Russia and EU », *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 1, n° 126, 12 novembre 2004).

¹¹ Ahto Lobjakas, « Russia: EU Commissioner Criticizes Moscow's 'Assertive' Policy Toward Neighboring States », RFE/RL, 26 janvier 2005.

¹² Interview du ministre russe des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov, avec la BBC, 10 novembre 2005, disponible sur le site du ministère russe des Affaires étrangères (www.mid.ru).

¹³ Cité in « Moscow Policymakers Complain About Lack of Trust between Russia and EU », op. cit.

La position de M. Kosatchev est loin d'être marginale dans le débat russe sur le rôle de l'UE dans l'espace post-soviétique. M. Tchijov a tenu fréquemment des propos du même ordre. Lors d'une conférence à Bratislava, en mars 2004, il a mis en garde l'UE contre toute tentative d'établir un cordon sanitaire de pays soumis à l'Union le long des frontières de la Russie ; en novembre de la même année, à Berlin, il accusait les pays membres de l'UE de présenter aux NEI un faux dilemme, selon lequel ils devraient choisir entre une existence stable et prospère avec l'Union européenne et les « ténèbres » avec la Russie¹⁴ – une formule reprise par d'autres officiels russes par la suite. Au niveau des experts, des points de vue similaires s'expriment, même si le mode choisi est moins émotionnel. Ainsi, selon certains d'entre eux, « dans la prochaine décennie, l'Union européenne va chercher à acquérir une position dominante dans la partie occidentale de l'espace post-soviétique, proposant des formes plus étroites de coopération avec la Biélorussie (une fois que Loukachenko aura quitté la scène politique), la Moldavie et l'Ukraine, ce qui permettrait à ces pays de poser la question de leur entrée formelle dans l'UE dans 10 à 15 ans »¹⁵. D'autres considèrent que « les lois, les règles et la nouvelle culture politique de l'UE auront une influence croissante sur les territoires adjacents et – sur le long terme – sur toutes les anciennes républiques soviétiques dans la partie occidentale de [l'ex-URSS] », que ces dernières devront en conséquence ajuster leur politique dans le sens d'une plus grande ouverture aux normes et critères de l'Union européenne, ce qui ne manquera pas d'avoir un impact sur leurs rapports avec la Russie, dans le sens d'une prise de distance¹⁶.

Ainsi, et malgré les hésitations et les interrogations flagrantes de Bruxelles quant au contenu et aux formes que devrait revêtir sa politique vis-à-vis de l'espace post-soviétique, malgré les perspectives fort obscures pour le moyen terme de la réalisation de l'ambition de certains « nouveaux Etats indépendants » (NEI) d'engager des négociations d'adhésion avec l'UE, la conviction s'enracine à Moscou que, comme cela a été le cas avec ses anciens satellites d'Europe centrale et orientale, l'UE pourrait exercer – en tant que zone de prospérité et de stabilité – une force d'attraction sur les NEI occidentaux et caucasiens telle que ceux-ci pourraient se détacher résolument et irrémédiablement de l'ensemble ex-soviétique, et de sa principale force intégratrice, la Russie¹⁷. Dans ce contexte politique, l'on peut s'interroger sur ce que le président russe a en tête lorsqu'il explique, dans son Adresse annuelle à l'Assemblée fédérale de 2003¹⁸ : « Autour de nous, des pays avec une économie très développée ... quand ils le peuvent, ... évincent la Russie des marchés internationaux prometteurs. Et leurs avantages économiques visibles donnent lieu à une croissance des ambitions géopolitiques ». S'agit-il d'une référence directe aux entreprises américaines relatives à l'exploitation et à l'évacuation des hydrocarbures de la Caspienne ? Aux ambitions croissantes de la Chine en Asie centrale ? Ou au grand pôle d'attraction économique que constitue l'Union européenne,

¹⁴ Cité in Marek Menkiszak, « Russia vs. the European Union: A Strategic Partnership in Crisis », *CES Studies*, n° 22, Centre for Eastern Studies, Varsovie, janvier 2006, p. 45.

¹⁵ Timofei Bordachev, « Russia's Europe Dilemma: Democratic Partner vs. Authoritarian Satellite », in Andrew Kuchins & Dmitri Trenin (ed.), *Russia: The Next Ten Years*, Carnegie Moscow Center, Moscou, 2004, p. 121.

¹⁶ Sergey Karaganov *et al.*, « Russia-EU Relations – The Present Situation and Prospects », *CEPS Working Documents*, n° 225, juillet 2005, p. 2.

¹⁷ L'Ukraine et la Géorgie ont déclaré leur volonté d'adhérer à terme à l'UE. Même l'Arménie, un des plus fidèles alliés de la Russie dans l'espace post-soviétique, a commencé à manifester, au cours des dernières années, un intérêt plus marqué pour un rapprochement approfondi avec l'Union européenne (voir Andrei Zagorski, « Russia and the Shared Neighbourhood », in Dov Lynch (ed.), « What Russia Sees », *Chaillot Papers*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, n° 74, janvier 2005, p. 67).

¹⁸ Disponible sur le site de la présidence russe (www.kremlin.ru).

ainsi qu'à son intérêt de plus en plus marqué pour tout facteur de diversification de ses approvisionnements énergétiques, la conduisant à développer les projets TRACECA, Inogate, ou encore à entretenir des relations relativement bonnes avec l'Azerbaïdjan, en dépit de son bilan plus que mitigé en matière de respect des normes démocratiques et des libertés individuelles ?¹⁹

Progressivement au cours des dernières années, le discours officiel russe a développé l'idée qu'il existerait une concurrence entre deux projets d'intégration concernant l'espace post-soviétique – celui de la Russie ; celui de l'Union européenne. Le fait que l'UE ait opté pour des positions totalement différentes des approches russes dans les deux « révolutions » de couleur qui ont amené Moscou à durcir sa politique à l'égard des NEI au cours des dernières années a contribué à l'affirmation de cette idée. En effet, l'UE s'est félicitée de l'arrivée au pouvoir de M. Saakashvili à Tbilissi et a décidé de soutenir son programme de réformes ; la Russie, pour sa part, estimant que le nouveau président géorgien pouvait constituer un défi pour les intérêts russes et pour la stabilité régionale, a accentué ses pressions sur Tbilissi. De même, lors de la révolution orange, l'UE a soutenu Viktor Iouchtchenko tandis que Moscou se prononçait plus que clairement en faveur de son adversaire. Plus récemment, Bruxelles et Moscou ont encore choisi des voies différentes sur des dossiers concernant l'ex-URSS, par exemple le référendum en Transnistrie (septembre 2006) ou les événements d'Andijan en Ouzbékistan²⁰. Certaines initiatives de la Russie apparaissent en tout cas comme des réponses au processus d'intégration minimale qu'offrent les accords de partenariat et, désormais, les plans d'action de l'UE dans le cadre de la PEV. On pense, notamment, au projet d'espace économique unifié. C'est non sans fondement que la promotion active par la Russie de cet espace économique Russie/Ukraine/Biélorussie/Kazakhstan a été analysée par les experts et les décideurs étrangers comme ayant une portée moins économique que politique. C'est visiblement l'évaluation qu'en fait, également, la Commission européenne, qui a déclaré que ce projet était de nature à compromettre tant la réalisation du projet d'espace économique commun entre l'Europe et la Russie que les aspirations européennes de l'Ukraine. La politique russe sur ce projet s'est, en tout état de cause, clairement distanciée, à partir de 2004, d'une « *stratégie pragmatique, relevant principalement de motivations économiques* », pour revenir « *à une politique visant à la formation à tout prix d'un espace d'intégration avec un cœur russe* »²¹.

¹⁹ Plus récemment (novembre 2004), « l'Initiative de Bakou », destinée à créer une communauté énergétique regroupant les régions mer Noire et mer Caspienne, a vu le jour sous l'impulsion de l'UE. Il s'agit d'une conférence ministérielle rassemblant les pays de l'UE et les États des régions mer Noire et Caspienne. En novembre 2006, une « feuille de route pour l'énergie » a été adoptée par les participants, document devant préparer « *le terrain pour un cadre juridique et réglementaire global régissant un marché commun intégré de l'énergie UE-mer Noire-mer Caspienne, fondé sur l'acquis communautaire* » (« L'UE et les pays des régions de la mer Noire et de la mer Caspienne conviennent d'une stratégie commune en matière d'énergie », IP/06/1657, 30 novembre 2006). Étaient représentés, du côté des non-membres de l'UE, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Moldova, le Tadjikistan, la Turquie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan. La Russie était également présente, en tant qu'observateur.

²⁰ Tandis que les autorités russes soutenaient la version des autorités ouzbèkes quant à ces événements (mai 2005), décrits par Tachkent comme un soulèvement animé par des fondamentalistes religieux disposant de soutiens à l'étranger, l'UE demandait l'organisation d'une enquête internationale et imposait des sanctions à l'Ouzbékistan.

²¹ Fondation d'études et d'initiatives prospectives (*Fond perspektivnykh issledovanii i initsiativ*), *Rossia i Mir : 2005 – Ekonomika i vnechiaia politika* [La Russie et le monde : 2005 – Economie et politique extérieure], Moscou, 2004, p. 50.

Ainsi, on constate le retour des logiques de jeu à somme nulle dans les perspectives de Moscou quant à son proche environnement stratégique : dans l'analyse russe, tout effort d'orientation des États de l'ex-Union soviétique vers les structures européennes (et euro-atlantiques) est considéré comme un revers pour Moscou, comme une perte géopolitique. Dans ce cadre, un élément de contexte influence fortement les positions russes : Moscou vit assez douloureusement le double élargissement de 2004 – OTAN et UE, d'autant plus ressenti sur le mode de l'inquiétude (pour certains de la menace) par la Russie qu'elle voit, elle, échouer son propre projet d'intégration de l'espace post-soviétique articulé autour de la CEI, dont on ne cesse de décrire la paralysie ou la crise, voire d'annoncer la disparition prochaine. Vue de Moscou, la force d'attraction qu'exerce l'UE sur certains NEI semble encore plus préoccupante depuis les révolutions en Géorgie puis en Ukraine : en effet, ces événements ont amené au pouvoir, dans les deux pays, des *leaders* qui ont immédiatement affiché une orientation européenne forte, et n'ont pas caché qu'ils entendaient s'appuyer sur des relations plus profondes avec l'UE pour développer des rapports mieux équilibrés avec Moscou. Ils paient aujourd'hui cette attitude d'un prix fort, la Russie ayant, depuis, très sensiblement accentué ses pressions commerciales, énergétiques et politiques à l'encontre de ces deux États.

Il faut ajouter aux facteurs de la contrariété de Moscou face à la visibilité grandissante de l'UE dans l'espace post-soviétique une forme d'effet de surprise. Dans les années 1990, la Russie s'est mobilisée sur la perspective d'un investissement accru de l'OTAN ou des États-Unis dans cette zone, non sur l'engagement éventuel de l'Union européenne. Washington s'est intéressé à la formation du GUAM (groupe informel motivé par le désir commun de ses membres de limiter leurs liens avec la Russie et la CEI²²) et l'a même soutenue, tandis que l'UE a toujours fait montre d'une grande prudence à son égard. La réaction vive de Moscou à la volonté de présence de l'UE dans l'ex-URSS tient donc en partie au fait qu'elle n'y était pas réellement préparée et s'en trouve par conséquent particulièrement déconcertée. L'influence des États-Unis, parce qu'ils sont plus éloignés géographiquement, paraît potentiellement moins nocive ; en outre, Moscou et Washington, en tant qu'anciens grands rivaux, se connaissent fort bien – ce qui constitue un facteur rassurant pour les élites russes, soucieuses de « lire » les intentions de leurs partenaires ; or, la relation UE-Russie se caractérise encore aujourd'hui par une certaine méconnaissance mutuelle.

La Russie, l'UE et les « conflits gelés »

Une des priorités de sécurité, pour l'Union européenne élargie, consiste à gérer les défis de stabilité que pose le voisinage de pays en situations difficiles, notamment ceux qui sont aux prises avec des conflits. Beaucoup des « *principales menaces* » pour la sécurité de l'Europe que valorise la Stratégie de sécurité de l'Union européenne sont prégnantes dans la partie ex-soviétique du nouveau voisinage de l'UE. Il s'agit, en particulier, des « *conflits violents ou 'gelés', qui persistent ... à nos frontières* », « *menacent la stabilité régionale* », et qui, pouvant « *conduire à l'extrémisme et au terrorisme et entraîner la déliquescence des États* », font également « *le lit de la criminalité organisée* »²³.

Ainsi, concernant la CEI, l'Union attache une importance particulière au règlement des conflits gelés (Transnistrie, Abkhazie, Ossétie, Haut Karabakh), non seulement parce qu'elle craint la reprise potentielle des hostilités mais aussi parce que l'existence de zones grises et de non-droit attachée à ces conflits constitue un terrain plus que propice au développement de

²² Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldova.

²³ *Une Europe sûre dans un monde meilleur – Stratégie européenne de sécurité*, op. cit., p. 9.

toute une série de facteurs déstabilisants susceptibles d'avoir (ou ayant déjà) des répercussions sur le territoire de l'UE. La PEV avance d'ailleurs des objectifs relatifs à la résolution des conflits dans le nouveau voisinage, et les plans d'action conclus dans ce cadre mentionnent tous la nécessité de travailler à leur résorption. Il en va ainsi du plan d'action UE/Moldova, adopté en décembre 2004, qui stipule que « *l'un des objectifs clefs de ce plan d'action sera de promouvoir plus avant une solution viable au conflit de la Transnistrie* » et qui propose une section sur la coopération en vue du règlement de ce problème²⁴. Le plan d'action avec l'Ukraine, adopté en février 2005, appelle Kiev à contribuer au règlement du conflit de la Transnistrie. De la même façon, le mandat des Représentants spéciaux pour la Moldova et le Caucase est largement dominé par l'objectif de résolution des conflits gelés. Les plans d'action pour les républiques du Caucase du Sud, récemment adoptés (novembre 2006), consacrent également des développements à cette thématique²⁵. En tout état de cause, souligne le représentant spécial de l'UE pour le Caucase, évoquant la zone dont il a la charge, « *il est inconcevable de consolider ces transitions démocratiques, de créer les conditions nécessaires à la croissance économique et au développement de la région tant que les conflits gelés [n'y] seront pas résolus* »²⁶.

La volonté de l'Union européenne de jouer un rôle dans la recherche de solutions pour les conflits dans l'espace post-soviétique a constitué un motif d'irritation considérable pour Moscou. C'est d'autant plus le cas que les pays de la CEI soumis à des tensions séparatistes (Géorgie, Moldova) ont marqué un intérêt à voir l'UE s'engager davantage. Il n'est ainsi guère étonnant que, des quatre espaces appelés à encadrer les relations bilatérales UE-Russie, celui de la « sécurité extérieure », qui englobe notamment le problème des conflits dans le « voisinage commun », soit celui qui a posé le plus de difficultés²⁷. Moscou s'est étonnée, par exemple par la voix de Sergeï Iastrjembskiï, représentant du Président russe pour les relations avec l'Union européenne, de « *l'attention renforcée, l'hyper-attention de l'UE envers les conflits gelés sur le territoire de l'ex-Union soviétique* »²⁸. C'est largement à cette problématique que l'on peut rattacher l'empressement avec lequel Moscou, suite au regain de dynamisme de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) constaté en 1999,

²⁴ En 2003, des discussions ont eu lieu, dans le cadre OSCE mais aussi au sein du Comité politique et de sécurité (COPS) et de l'état-major militaire de l'Union européenne, sur la possibilité que cette dernière puisse contribuer à une éventuelle opération de paix en Transnistrie. L'idée a pour l'heure été mise de côté, en partie en raison de l'opposition de la Russie (sur l'évolution de la politique de l'UE vis-à-vis du conflit en Transnistrie, voir Nicu Popescu, « The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood », *ISS Occasional Papers*, Institut d'études de sécurité de l'UE, Paris, n° 60, octobre 2005, pp. 29-34).

²⁵ Voir Mikheil Kobaladze & Nodar Tangiashvili, « La politique européenne de voisinage en Géorgie : 'So Far, So Good' », www.caucaz.com, 2 janvier 2007. L'UE est engagée depuis déjà longtemps via le financement de projets de réhabilitation dans les zones sécessionnistes de la Géorgie, avec une augmentation substantielle du budget d'assistance en 2006, mais aussi via sa participation à la Commission conjointe de contrôle quadripartite en Ossétie du Sud (Nicu Popescu, « L'Union européenne et les pays du Sud-Caucase », www.caucaz.com, 2 janvier 2007)

²⁶ Interview réalisée par Célia Chaufour, auprès de Peter Semneby, « Un intérêt plus affirmé de l'UE pour la résolution des conflits », www.caucaz.com, 3 avril 2006.

²⁷ Ce fut l'une des causes de l'échec du sommet UE-Russie de La Haye de novembre 2004 à fixer le contenu des « feuilles de route » correspondant aux quatre espaces. Selon les décisions prises en ce sens lors du sommet UE-Russie de Saint-Petersbourg de mai 2003, le partenariat stratégique UE-Russie doit en effet s'articuler autour de quatre espaces – espace économique commun ; espace commun de liberté, sécurité et justice ; espace commun de coopération en matière de sécurité extérieure ; espace commun de recherche et d'éducation, incluant des aspects culturels.

²⁸ BBC Monitoring – source : RTR TV, Moscou, 27 novembre 2004.

avait proposé des coopérations Russie-UE en matière militaire et de sécurité²⁹, de même que, par la suite, les inquiétudes qu'elle a exprimées quant aux possibles implications du développement d'une capacité européenne de gestion des crises dans le cadre de la PESD. De fait, Moscou craint qu'à terme cette capacité puisse être employée dans les pays de l'ex-URSS. Ceci explique le dépit maintes fois exprimé par Moscou quant au fait que Bruxelles ait arrêté indépendamment les modalités des éventuelles contributions russes aux futures opérations de l'UE³⁰. Le Kremlin regrette aussi que ces modalités soient restrictives : elles ne lui donnent pas accès à la phase préalable d'analyse des situations et de prise de décision, et encore moins au commandement et au contrôle, pour d'éventuelles opérations conjointes. C'est à ce prisme que l'on peut lire les signaux qu'envoie la Russie sur son intention de concentrer son effort en matière de gestion des crises et de maintien de la paix dans sa proche périphérie, ce qui constitue pour elle une façon parmi d'autres de marquer sa présence face à la volonté de l'Union européenne (et d'autres acteurs) de renforcer son action dans le règlement des conflits dans l'espace post-soviétique³¹.

Pourtant, au début de la présidence de Vladimir Poutine, la perspective de voir se développer des coopérations de sécurité russo-européennes dans l'espace post-soviétique ne semblait pas totalement hors sujet. Certains experts, de part et d'autre, soulignaient les complémentarités « naturelles » entre les moyens respectifs de Moscou et Bruxelles. Côté européen, on estimait que l'appui du Kremlin, grand « connaisseur » de la région, ne pouvait qu'être utile dans l'élaboration d'une politique européenne destinée à sécuriser et stabiliser ces régions. Le Kremlin, pour sa part, semblait appréhender le développement d'une action de l'UE dans la zone avec moins d'inquiétude que l'affirmation des Etats-Unis ou de l'OTAN ; du côté des experts, on valorisait la capacité de l'UE à manier les outils non militaires de la sécurité, particulièrement utiles dans la CEI compte tenu des problématiques de sécurité qui y règnent (faiblesse des Etats, fragilité des économies, etc.).

Mais, contrairement à ce qui s'est produit concernant les Balkans ou le Proche-Orient, dossiers sur lesquels les positions de Moscou et Bruxelles coïncident assez largement, les deux acteurs ne sont pas parvenus à développer une vision commune de leurs intérêts dans la zone post-soviétique. Cela tient non seulement au fait que cette dernière constitue un champ

²⁹ Voir Isabelle Facon, « Les relations de sécurité entre l'Union européenne et la Russie, une nouvelle donne ? », in Tanguy de Wilde d'Estmael & Laetitia Spetschinsky (dir.), *La politique étrangère de la Russie et l'Europe – Enjeux d'une proximité*, PIE-Peter Lang, 2004, pp. 139-166.

³⁰ Conseil européen de Séville, juin 2002. Certains experts jugent d'ailleurs que l'UE devrait envisager de dépasser cet état de choses en développant avec la Russie un « Cadre conceptuel conjoint pour le soutien à la paix » (*Joint Conceptual Framework for Peace Support*). Rappelant que l'OTAN a déjà établi un tel cadre avec la Russie, Dov Lynch considère que cela « aiderait à former un espace de sécurité commun en atténuant les préoccupations russes et en répondant aux intérêts de l'UE » (« The EU-Russia Partnership and the Shared Neighbourhood », Report presented to the 'Eastern Europe and Central Asia' Working Group (COEST), The Hague, July 2004, disponible sur le site de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, www.iss-eu.org). La feuille de route correspondant à l'espace de sécurité extérieure ne semble pas exclure cette perspective : il y est envisagé que le dialogue UE-Russie pourrait à terme déboucher sur « le développement des principes et des modalités pour des approches conjointes dans la gestion des crises ».

³¹ Va dans le même sens le discours des responsables russes sur la nécessité pour les États riverains de la mer Noire ou de la Caspienne d'assumer seuls la stabilité et la sécurité dans leur région. Selon Sergéï Lavrov, les autorités russes sont « prêtes à maintenir la sécurité dans la région de la Caspienne en utilisant les forces et moyens des États de la Caspienne ... sans l'assistance militaire de pays tiers » (RIA Novosti, 21 octobre 2005). Le ministre russe de la Défense a tenu des propos similaires concernant la mer Noire, soulignant l'opposition de la Russie à ce que des manœuvres y soient conduites par les flottes de pays non riverains, désignant clairement les plans de l'OTAN relatifs à l'extension possible à la mer Noire de ses opérations anti-terroristes en Méditerranée (*Active Endeavour*).

nouveau d'interaction entre la Russie et l'Union, mais aussi et surtout au fait que Moscou ne semble pas réellement disposée à accepter que des acteurs extérieurs à la zone puissent considérer qu'ils ont des intérêts dans cet espace, en tout cas des intérêts d'importance équivalente aux siens. Dans ce contexte, la question des conflits gelés est particulièrement sensible puisque la « non résolution » de ces derniers lui a permis de justifier le maintien d'une présence militaire en Géorgie et en Moldova. Or, aujourd'hui, les responsables européens n'hésitent pas à contester le point de vue russe vantant les vertus stabilisatrices de cette présence et s'attachent plutôt à dénoncer le soutien apporté par Moscou aux régions séparatistes dans les deux pays³². A ces positionnements de l'Union européenne, la Russie répond en accusant Bruxelles de chercher à l'évincer de sa sphère d'influence naturelle. En conséquence, les actions respectives de l'Union et de la Russie par rapport aux conflits gelés dans la CEI se sont rarement croisées, et ont même eu essentiellement tendance à se dissocier – le cas de la Transnistrie constituant, de ce point de vue, une étude de cas particulièrement édifiante³³.

Les deux parties divergent aussi sur le besoin de modifier les mécanismes de dialogue et de coopération destinés à trouver des solutions aux conflits dans l'ex-URSS – une position que défend l'UE tandis que la Russie, elle, « *cherche à prévenir une plus grande internationalisation des efforts de règlement des conflits* »³⁴. Le Kremlin appelle l'Union européenne à inscrire chacune de ses initiatives dans les cadres existants, au sein desquels la Russie occupe une place centrale. Moscou vit ainsi difficilement les efforts fournis par les Européens pour « *décloisonner* » le règlement du conflit en Transnistrie en développant des cadres de dialogue bilatéraux ou trilatéraux (UE-Ukraine-Moldova, notamment sur la protection et la transparence de la frontière Moldova-Ukraine) qu'un nombre croissant d'acteurs voient comme potentiellement plus efficaces que les mécanismes établis pour fixer le statut de la Transnistrie (Russie-Ukraine-Moldova-OSCE). Les officiels russes ne manquent en tout cas pas une occasion d'insister sur leur souhait que les partenaires européens « *respectent les mécanismes existants de négociation pour le règlement des conflits gelés* », qui, s'ils ne sont « *peut-être pas idéaux* », constituent à leurs yeux des « *formats optimaux* », car prétendument acceptables pour l'ensemble des parties concernées³⁵.

Quelle place pour la Russie en Europe ?

La vigueur des réactions de Moscou à l'engagement croissant, bien qu'encore modeste, de l'Union européenne dans la CEI s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la persistance de l'appréhension, par la Russie, de son voisinage proche comme une sphère d'influence naturelle correspond à des ressorts classiques de la pensée géopolitique russe. L'engagement de l'UE (comme celui de l'OTAN ou des États-Unis) dans son ancien espace impérial met en cause l'image que la Russie a d'elle-même et qu'elle souhaite que l'on ait d'elle : une puissance dont le statut territorial particulier, au carrefour de zones stratégiques (Europe, Moyen-Orient, Asie centrale, Asie orientale), lui confère une responsabilité globale

³² Benita Ferrero-Waldner a déploré, devant le Parlement européen, le soutien de la Russie aux dirigeants de la Transnistrie, notamment à l'occasion du référendum dans le territoire séparatiste, dont les résultats n'ont été reconnus ni par l'UE, ni par l'OSCE (« 'Frozen Conflicts': Transnistria, South-Ossetia, and the Russian-Georgian Dispute », Parlement européen, Strasbourg, 25 octobre 2006).

³³ Voir Nicu Popescu, « The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood », op. cit.

³⁴ Andrei Zagorski, « Russia and the Shared Neighbourhood », op. cit., p. 76.

³⁵ Vladimir Tchijov, Représentant permanent de la Russie près les communautés européennes, interview donnée à *Nezavisimaïa Gazeta*, 12 septembre 2005 ; interview avec des journalistes russes, 13 septembre 2005 (disponibles sur le site du ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru).

contraignant ses partenaires à lui octroyer un statut « spécial » dans leur ligne diplomatique. La zone ex-soviétique, dans cette perspective, constitue un repère particulièrement important. En effet, le contrôle de ces espaces (qu'il s'exerce politiquement, économiquement ou militairement) est déterminant de l'identité eurasiatique de la Russie. Il est en outre crucial par rapport à la représentation que cette dernière a d'elle-même en tant que grande puissance et acteur incontournable de la vie internationale : de fait, vu de Moscou, si la Russie ne parvient pas à faire reconnaître son rôle prédominant, de « point de passage obligé », dans son ancien espace impérial, elle ne pourra que difficilement justifier la légitimité de son désir d'être reconnue comme une puissance globale. De plus, l'expansion territoriale de l'empire russe a de tout temps correspondu au désir de la Russie d'élargir son espace de sécurité. L'investissement de puissances extérieures dans ce qu'une partie des élites russes tend à considérer comme le dernier cercle du glacis de protection du pays ne peut qu'avoir, dans cette perspective, une portée particulièrement sensible.

Une autre dimension de l'appréhension de Moscou face à l'affirmation de la présence européenne dans l'ex-URSS porte sur le fait que cette évolution confirme, à ses yeux, les dangers attachés à l'adhésion à l'UE de certains de ses anciens satellites (en particulier la Pologne et les États baltes), dont elle a toujours pensé qu'elle irait de pair avec l'émergence d'une politique plus dure de l'UE envers la Russie – voire d'une politique anti-russe. Du reste, ces nouveaux entrants trouvent effectivement que la ligne envers la Russie que défendent certains pays membres « anciens » est trop complaisante, voire naïve, et prônent un positionnement plus ferme de l'Union envers Moscou et un soutien plus clair de sa part à la souveraineté des nouveaux États indépendants. C'est pour cette raison que la Russie a lu le rejet, fin 2003, par les autorités moldaves du « plan Kozak » qu'elle avait proposé pour le règlement du « problème Transnistrie » ou encore la politique de voisinage comme des initiatives portant la marque, avant même l'élargissement, de l'influence « néfaste » des nouveaux membres. Aujourd'hui, la Russie ne peut que constater que cette influence s'affirme, de même que la force d'impulsion des « derniers entrés ». Ceux-ci poussent d'autant plus à l'intégration, à terme, des voisins orientaux à l'UE qu'ils ne souhaitent pas rester aux frontières extérieures de l'Union³⁶. De ce point de vue, en tout cas, l'heure de vérité aura été, pour le Kremlin, la révolution orange, à l'hiver 2004, le « volontarisme » de la Pologne et de la Lituanie ayant joué un rôle essentiel dans le fait que l'Union a choisi de se positionner avec une certaine fermeté – et dans un sens très différent des approches de Moscou. Il en découla une mini-crise dans les relations UE-Russie et cela conforta cette dernière dans l'idée que les nouveaux membres seront le vecteur d'une politique plus « agressive » de l'Union européenne dans l'espace post-soviétique, et peu soucieuse de prendre en compte les intérêts de Moscou.

Cet arrière-plan explique en grande partie le durcissement des positions russes à l'égard de l'UE. De fait, cet ensemble de processus met en cause, potentiellement, un autre des grands repères de la pensée des élites russes quant à la place de leur pays dans la vie internationale, à savoir son appartenance à la famille européenne. Dans son analyse de l'engagement croissant de l'UE dans l'espace post-soviétique et du rapprochement entre elle et certains NEI, la Russie craint non seulement de voir son influence sur ces derniers se réduire, mais aussi que

³⁶ Tandis que la Pologne s'intéresse de près au « cas ukrainien », les États baltes entretiennent des relations relativement étroites avec les républiques sud-caucasiennes (ils ont, par exemple, soutenu, sans succès, la demande de Tbilissi appelant l'UE à prendre la relève de l'OSCE pour une mission de supervision de la frontière Géorgie-Russie). Ces mêmes États ont fait des propositions dans la perspective d'un soutien de l'UE à un changement de régime en Biélorussie dans le contexte des élections présidentielles qui ont eu lieu au printemps 2006.

le probable approfondissement de leurs liens avec l'Union européenne ne conduise, à terme, à sa marginalisation dans l'espace politique et de sécurité européen. Cette problématique rejoint d'ailleurs l'inquiétude profonde de la Russie quant à la question de savoir quelle sera sa place dans une Europe appelée à être régie, à terme, par les normes, standards, valeurs de l'UE – ce qui pose le problème de la façon d'arrimer au continent européen la Russie, qui n'a *a priori* pas vocation à intégrer l'UE. Ce constat heurte le Kremlin, qui en retire un sentiment de vulnérabilité politique, qu'intensifie sa forte dépendance économique à l'égard de l'UE, premier partenaire commercial et premier investisseur étranger. Ce sentiment de vulnérabilité pèse bien sûr sur les perceptions de Moscou à l'égard de l'engagement de l'UE dans l'ex-URSS. S'il pèse, pour l'heure, dans le sens de la défensive et de la fermeture (au point que le Kremlin a pu tenir des propos relativement menaçants concernant l'avenir de ses fournitures énergétiques à l'Europe), les enjeux sont tellement importants du point de vue de la place de la Russie en Europe et sur la scène internationale qu'il pourrait à terme amener le Kremlin à des positions moins intransigeantes.

Des éléments vont dans ce sens, et il convient de les prendre en compte, même si leur portée reste trop ténue pour que l'on puisse leur accorder une importance trop absolue. Vladimir Tchijov a indiqué que Moscou ne voyait « *pas de problème dans le fait que certains pays de la CEI déclarent leur aspiration, en perspective, à entrer dans l'UE* » et y discernait même « *un certain potentiel d'approfondissement de notre interaction tant avec l'UE qu'avec les républiques de la CEI* »³⁷. Un an plus tôt, le ministre russe des Affaires étrangères, Sergeï Lavrov, mentionnant à trois reprises ses discussions, lors d'une réunion du Conseil permanent de partenariat UE-Russie, avec ses « *amis de l'UE* » et leur « *intérêt à contribuer au règlement des conflits en Transnistrie, en Abkhazie et en Ossétie du Sud* », indiquait avoir souligné à cette occasion que le Kremlin était « *prêt à coopérer avec les représentants de l'Union* » sur ces enjeux, et à accueillir les « *nouvelles idées* », voire les « *initiatives* », qu'ils pourraient proposer pour débloquer les conflits gelés dans l'espace ex-soviétique³⁸. Plus concrètement, certains imputent l'accord conclu en mai 2005 par la Russie et la Géorgie sur le retrait des bases russes en territoire géorgien à la volonté de Moscou de ne pas susciter des tensions supplémentaires avec l'UE sur ce dossier sensible. La feuille de route correspondant à l'espace de sécurité extérieure, adoptée en mai 2005, contient d'ailleurs un engagement des parties à réaliser leurs obligations dans le cadre de l'OSCE – incluant, donc, celles contractées par la Russie lors du sommet d'Istanbul de novembre 1999.

L'adoption de cette feuille de route constitue en soi un autre signe relativement positif quant à la capacité de pragmatisme de Moscou : malgré son caractère général, voire flou, elle ouvre potentiellement le champ à des interactions Moscou-Bruxelles dans l'espace post-soviétique. On y évoque en effet l'intérêt des deux parties à « *renforcer le dialogue et la coopération UE-Russie sur la scène internationale, en particulier dans les régions adjacentes aux frontières de l'UE et de la Russie* », à le faire « *de façon mutuellement bénéfique* », à orienter cette interaction sur l'atteinte de résultats (« *result-oriented* ») ; on y parle de possibles « *initiatives conjointes* » pour « *le règlement des conflits régionaux, inter alia dans les régions adjacentes aux frontières de l'UE et de la Russie* », et d'engagement à « *se consulter, sur une base*

³⁷ Interview avec V.A. Tchijov, *Novye Izvestia*, 19 juin 2006.

³⁸ Stenogramma vystouplenii i otveta na voprosy SMI Ministra inostrannykh del Rossii S. V. Lavrova po itogam zasedaniia Postoiannogo sovta partnerstva Rossiia-ES [Sténogramme de la déclaration et des réponses aux questions des médias du ministre russe des Affaires étrangères S. V. Lavrov sur les résultats de la réunion du Conseil permanent de partenariat Russie-UE], Luxembourg, 1^{er} avril 2005 (disponible sur le site du ministère russe des Affaires étrangères, www.mid.ru).

régulière, sur les actions d'alerte précoce, de prévention des conflits, de gestion des crises et sur la réhabilitation post-conflit » – ce qui semble traduire la volonté d'éviter la reproduction de crises liées à des initiatives unilatérales des deux acteurs, comme cela fut le cas pour « l'affaire Transnistrie ». Pour l'heure, toutefois, ces projets en sont restés au stade du déclaratoire, et Moscou n'a pas marqué, dans les faits, un intérêt plus fort pour une politique concertée avec Bruxelles sur les enjeux de sécurité dans l'ex-URSS.

Conclusion

Le comportement défensif de Moscou quant à l'engagement de l'UE dans l'espace post-soviétique semble d'autant plus contre-productif qu'il trahit sans doute une exagération par les autorités russes des ambitions européennes dans cette région. Il est par exemple intéressant d'entendre le Kremlin évoquer la politique de voisinage comme un outil dans une approche géopolitique sciemment concurrentielle de l'Union européenne vis-à-vis de cet espace. Il est pourtant clair que la PEV n'est pas supposée servir un projet d'expansion de l'UE à l'Est : « *la politique européenne de nouveau voisinage ne prévoit pas l'adhésion à l'UE. Bruxelles propose des relations très étroites, mais en aucun cas une adhésion* », insiste le représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud³⁹. Du reste, suite à la révolution orange, certains membres de l'Union (dont Varsovie) et des analystes politiques ont suggéré de sortir l'Ukraine de la politique de voisinage pour l'engager dans une politique s'inscrivant dans une logique de pré-adhésion. Mais les responsables de Bruxelles n'ont apporté que des réponses prudentes aux ambitions européennes de Kiev, rappelant que l'UE avait un important travail à faire pour absorber les récentes vagues d'élargissement, même si certains membres (Royaume Uni, nouveaux entrants, Allemagne dans une autre mesure) prônent une ligne d'ouverture pour des pays comme l'Ukraine, la Moldova, voire la Géorgie⁴⁰. Quant à l'inquiétude de Moscou face au désir d'engagement de l'Union européenne dans le règlement des conflits gelés, n'est-elle pas, elle aussi, excessivement émotionnelle, à l'heure où les pays membres de l'UE sont loin de préconiser d'une même voix une action résolue de l'Union en cette matière ? On peut ici rappeler que l'UE a refusé de prendre la relève de l'OSCE pour la supervision de la frontière Russie-Géorgie (la Russie avait rejeté la reconduction, au 1^{er} janvier 2005, de la mission OSCE – *Border Monitoring Operation*).

La Russie, toute à sa perception que l'Union européenne entend pousser ses intérêts dans l'espace CEI sans considération pour ceux de Moscou, semble en outre oublier que l'UE n'a jamais *a priori* exclu de travailler avec la Russie sur la stabilisation de cet ensemble. Même au plus fort de la révolution ukrainienne, coïncidant avec le « pic » de la crise des rapports UE-Moscou en 2004, l'UE a semblé rester sur sa ligne qui veut qu'une politique européenne vis-à-vis des républiques de l'ex-URSS ne pourra que gagner en efficacité d'une interaction avec Moscou. C'est sans doute par cette logique que l'on peut expliquer le fait que les officiels européens aient félicité le président Iouchtchenko de sa décision de consacrer à Moscou sa première visite à l'étranger. Même dans les documents les plus pessimistes sur la Russie et les tendances de sa politique intérieure et extérieure, l'Union européenne se propose de travailler avec les nouveaux Etats indépendants « *sur la base de ses propres intérêts stratégiques, en coopérant avec la Russie à chaque fois que cela est possible* »⁴¹. Et Benita Ferrero-Waldner réitérait récemment cette posture : « *nous voudrions travailler plus étroitement avec la Russie dans notre voisinage commun. [La Russie et l'UE ont] toutes deux*

³⁹ « Un intérêt plus affirmé de l'UE pour la résolution des conflits », op. cit.

⁴⁰ Ahto Lobjakas, « Consensus on Expansion Eludes EU Summit », RFE/RL, 18 décembre 2006.

⁴¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les relations avec la Russie, COM(2004) 106, 9 février 2004.

un intérêt fort à la stabilité et à la prospérité de [leurs] voisins ... Coopérer de manière plus intensive sur des questions telles que la Transnistrie et les conflits gelés dans le Caucase ne pourrait qu'être bénéfique »⁴².

De la même manière, Moscou pourrait retirer quelque réconfort non seulement de ce que l'Union européenne fasse preuve à son égard de patience et de compréhension (par exemple en satisfaisant au désir russe de « spécificité », par la conception d'un statut spécial incarné par les quatre espaces), mais aussi de ce que, tout en voulant contribuer à la consolidation de leur souveraineté, elle marque de la prudence et de la nuance dans ses rapports avec les nouveaux États indépendants. Bruxelles met ainsi en garde ceux d'entre eux qui expriment la tentation de durcir leur politique sur les conflits gelés – qu'il s'agisse de la Géorgie ou de l'Azerbaïdjan⁴³. De la même façon, l'UE exhorte les pays de la zone à « *développer des liens plus étroits avec Moscou* », en même temps qu'avec les nouveaux États membres de l'UE⁴⁴. Tout en déplorant les actes de Moscou en réponse à la « crise des espions » de l'automne 2006, les responsables européens ont considéré que la Géorgie avait sa part de responsabilité dans la montée des tensions, et appelé le président géorgien à faire preuve de modération⁴⁵. Ces attitudes, qui traduisent une certaine circonspection, pourraient signifier, en creux, une évidence : le fait que, pour l'heure, cette zone n'est pas prioritaire dans l'action extérieure de l'Union – plus activement engagée dans la gestion des problèmes des Balkans occidentaux ou de la Méditerranée.

Si Moscou exagère sans doute la profondeur de la volonté d'engagement de l'UE dans l'espace post-soviétique et sous-estime son intérêt à s'y investir en tenant compte de la Russie et de ses intérêts, cette dernière ne doit pas pour autant faire fi de certaines réalités de l'Europe d'aujourd'hui. Lentement mais sûrement, la PESD se développe et s'applique désormais dans l'espace post-soviétique. L'UE a déployé une mission PESD « État de droit » en Géorgie (*Eujust Themis*, juillet 2004-juillet 2005). Le représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud, Peter Semneby, a déclaré « *un intérêt plus affirmé pour la résolution des conflits* » et rappelé que « *l'UE a maintenant, contrairement à il y a quelques années de cela, les moyens militaires pour participer à ces règlements* »⁴⁶. La Russie doit en tenir compte, de même qu'elle doit admettre qu'il est désormais improbable que l'Union européenne opte pour une réduction de sa présence dans l'espace post-soviétique. La Stratégie européenne de sécurité met l'accent sur la sécurisation des frontières extérieures de l'Union, ce qui l'appelle à s'investir davantage, et non moins, dans la résolution des conflits gelés et le traitement des sources d'instabilité dans l'ex-URSS. Différents événements, au cours des dernières années, vont dans ce sens, même si beaucoup d'experts

⁴² Benita Ferrero-Waldner, « The European Union and Russia – Developing Our Shared European Continent », Institut des études européennes, MGIMO, Moscou, 23 octobre 2006.

⁴³ Benita Ferrero-Waldner a dénoncé l'augmentation considérable des dépenses militaires constatée dans les pays du Caucase du Sud.

⁴⁴ Interview réalisée par Célia Chaufour auprès de Javier Solana, Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, « La politique de nouveau voisinage n'a pas pour objectif l'élargissement de l'UE ; elle ne l'implique pas, mais ne l'exclut pas non plus », www.caucaz.com, 2 novembre 2005.

⁴⁵ Benita Ferrero-Waldner, « 'Frozen Conflicts': Transnistria, South-Ossetia, and the Russian-Georgian Dispute », op. cit.

⁴⁶ « Un intérêt plus affirmé de l'UE pour la résolution des conflits », op. cit. La Commission, considérant que la PEV n'a pas atteint de grands succès en termes de résolution des conflits gelés, juge que « *l'UE doit devenir plus active et plus présente dans les mécanismes régionaux ou multilatéraux et dans les efforts de maintien de la paix* » (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy, COM(2006)726 final, Bruxelles, 4 décembre 2006, p. 4).

jugent que ces initiatives demeurent trop modestes au regard des enjeux⁴⁷ – extension de la politique européenne de voisinage aux républiques du Caucase du Sud, mission PESD en Géorgie, soutiens financiers à la réhabilitation de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, déploiement d'une mission d'aide à la gestion de la frontière Moldova-Ukraine (fin novembre 2005⁴⁸)... Les pressions russes sur l'énergie, motivant une recherche active, par l'UE, de sources complémentaires d'hydrocarbures, pourrait amener cette dernière à s'impliquer plus fortement dans la problématique des conflits gelés dans le Caucase du Sud, dont l'aplanissement constitue une clef essentielle pour sécuriser le transit du gaz et du pétrole de la Caspienne.

Ainsi, la Russie devrait admettre que le développement de la présence de l'UE dans l'espace post-soviétique est désormais une réalité objective, non une hypothèse ou un processus provisoire. Elle devrait s'attacher à explorer les voies d'une politique plus ouverte et plus souple vis-à-vis d'une Union européenne dont elle a besoin plutôt que de se féliciter du rejet du Traité constitutionnel en France et aux Pays Bas, et d'espérer que la crise dans laquelle il a plongé l'UE détournera durablement cette dernière de toute initiative sérieuse en direction de ses « nouveaux voisins ». Cela suppose qu'au lieu de considérer avec angoisse la force d'attraction qu'exerce l'Union européenne sur certains des nouveaux États indépendants et de la fustiger comme le signe d'une politique de l'UE motivée par des logiques de rivalité géopolitique dépassées, cette dernière opte pour une analyse réellement critique de ses positionnements traditionnels, qui la font se présenter comme une puissance « inévitablement » européenne disposant « naturellement » d'une capacité à être attrayante pour ses plus proches voisins.

⁴⁷ Voir, par exemple, Nicu Popescu, « The EU in Moldova – Settling Conflicts in the Neighbourhood », op. cit., pp. 10-11. Cet auteur regrette que l'UE se contente d'être un acteur diplomatique en Moldova et dans le Caucase comme dans le conflit au Proche-Orient, que « *la dimension résolution des conflits de la PEV demeure sous-développée* » par rapport aux aspects politiques et économiques et que l'UE se soit montrée « *réticente à utiliser ses capacités même quand elle a été invitée à le faire par la Moldova et la Géorgie* ».

⁴⁸ La mission (EUBAM) a bénéficié d'un soutien financier de 20 millions d'euros sur deux ans. Elle vise à assister les deux pays dans leurs efforts destinés à améliorer l'efficacité de leurs services douaniers et frontaliers et à combattre les activités illégales – par du conseil et de la formation aux fonctionnaires ukrainiens et moldaves. Son mandat est de deux ans, et peut être prorogé. Cette mission, selon Javier Solana, devra jouer « *un rôle important dans la formation des conditions nécessaires à la recherche d'un règlement pacifique du conflit de la Transnistrie* » (« EU Launches Moldova-Ukraine Border Mission », *ISN Security Watch*, 30 novembre 2005 ; voir aussi « La politique européenne de voisinage en vraie grandeur : l'Ukraine et la Moldova vont renforcer la coopération frontalière », IP :06/1592, Bruxelles, 21 novembre 2006).