

La crise de l'Union européenne, les pays d'Europe centrale et orientale et la Russie

Yves Boyer* (Chaire des Grands Enjeux Stratégiques contemporains 2017)

Des ferments de division – voire de déconstruction comme en atteste le Brexit – affectent gravement l'Union européenne (UE). L'absence préoccupante depuis plusieurs années, d'impulsions franco-allemande à la tête de l'Union n'a pas permis d'enrayer ce processus qui pourrait s'avérer particulièrement délétère à terme. L'UE peine à agir d'une façon unifiée tant les états membres ne partagent plus nécessairement la même vision de son avenir, les mêmes attentes à son égard. Ces signes d'effritement n'épargnent pas les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui, à leur façon, y contribuent.

L'élargissement de l'Union européenne vers les PECO

L'élargissement de l'Union européenne vers les PECO était destiné à remédier aux cassures du Vieux continent consécutif à la mainmise, en 1945, de l'Union soviétique sur les pays à l'est européen qui furent asservis par le soviétisme durant un demi-siècle. L'intégration européenne était synonyme de stabilité politique interne dans un cadre démocratique et de développement économique. De ce point de vue, la réussite est éclatante. L'élargissement avait été préparé et conduit à un moment d'euphorie européenne où l'UE semblait portée par des vents favorables comme en attestait, notamment, la mise sur pied de l'euro que pourtant ni la Pologne, la République Tchèque, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie n'ont adopté à ce jour. En même temps, l'élargissement comportait des obligations et définissait des normes qui venaient transformer le concept de souveraineté nationale comme par exemple l'extension des normes de la Cour Européenne de Justice (CEJ) pour unifier les droits fondamentaux, alignant ainsi les normes internes des États membres sur celles définies par une instance qui, cependant, ne présente pas les mêmes critères démocratiques que la Cour Suprême des Etats-Unis, par exemple. Concomitamment, une tendance de plus en plus marquée au « contrôle idéologique » et à la labellisation de l'information s'insinuait dans les pratiques européennes se traduisant par la mise à l'index d'opposants aux normes sociétales promues par Bruxelles. Opposants sont ostracisés, objets de déconsidération ou encore « neutralisés » par le recours à des techniques de communication s'apparentant à une forme d'ingénierie politique du langage, on se souvient à cet égard de ce qu'écrivait Gramsci « *le vrai pouvoir est de créer et de définir les mots* »¹. Une orthodoxie normative « européenne » à base de « valeurs », le plus souvent mal définies, s'est ainsi faite jour qui cherche à unifier les pays membres (c'est l'application moderne du vieux principe *cujus regio, ejus religio*) et qui suscite des oppositions et une forme de rejet attestés par une contestation croissante de la part de partis politiques ou de certains états qui mettent ne cause des décisions ou des choix opérés à Bruxelles: référendum Hollandais hostile à l'accord d'association Ukraine-UE d'avril 2016 ; décisions contestées en matière migratoire avec une opposition directe de la Hongrie de

* Yves Boyer, professeur émérite de l'École polytechnique, est analyste des questions internationales et stratégiques

¹ En France, « Peut-on penser librement ? » s'interrogeait la *Revue des Deux Monde* dans son numéro de novembre 2016.

Viktor Orban, à l'égard de laquelle des sanctions sont envisagées jusqu'à la priver momentanément de son droit de vote au sein des instances européennes; admonestations adressées à la Pologne à propos d'évolutions constitutionnelles critiquées. Cette contestation va crescendo jusqu'au divorce comme en témoigne le Brexit et la volonté du Royaume-Uni de s'affranchir de la CEJ et de ses jugements ou arrêts normatifs².

Les objectifs autant généreux que réalistes d'inclure les PECO dans l'UE s'inscrivaient, plus généralement, dans l'idée que le multilatéralisme apporte paix et prospérité. Une idéologie qui trouve son origine aux Etats-Unis avec Woodrow Wilson et Cordell Hull. Ses leviers d'action reposent sur la consolidation du libéralisme politique, économique, financier et sociétal ; la promotion des droits de l'homme et plus généralement de la démocratie comme un des objectifs prioritaires en matière de politique étrangère. Ce sera, en ce domaine, la politique des *neocons* américains incarnée par la présidence de George W. Bush avec son corollaire, l'idée de *regime change*. Les PECO se sont sans barguigner ralliés en masse et avec l'ardeur des nouveaux convertis derrière le président américain lors de la crise irakienne en 2003 créant ainsi un clivage entre eux et la « vieille Europe » ; clivage estimé par eux d'un moindre effet qu'un divorce, possible, d'avec Washington. Depuis, malgré des accommodements de façade, le clivage entre les deux Europe n'a pas été résorbé. Il faut dire que les Etats-Unis ont su habilement avancer leurs pions. Ils ont profité de l'émancipation des PECO de la tutelle de Moscou pour élargir leur influence politique et militaire sur l'Europe centrale et orientale en leur proposant, dès 1993, des relations de sécurité et de défense bilatérale à travers le SPP (*State Partnership Program*³) jumelant les Gardes nationales de différents états de la République américaine avec chacune des armées des PECO⁴. Ce jumelage s'inscrivaient dans une politique altruiste non déniée d'arrière-pensées de *realpolitik*: aide à la construction d'institutions et de pratiques démocratiques au sein des forces armées ; aide au développement de procédures et de moyens d'aide humanitaire par les forces armées; et, surtout, harmonisation des procédures d'engagement des forces des pays partenaires dans des opérations de maintien de la paix dans une coalition à direction américaine. Mécanismes qui préparaient en fait l'intégration ultérieure des PECO dans l'OTAN et surtout la mainmise, par l'usage du *soft power*, de Washington sur les establishments militaires de ces pays, emprise d'autant mieux acceptée que les très influentes minorités polonaises et ukrainiennes⁵, notamment, très actives au niveau politique dans certains états américains, servaient utilement de trait d'union.

L'élargissement de l'Union européenne aux PECO avait précédé de peu le moment où cette dernière basculait dans une phase de dysfonctionnements et de contestation de certain de ses modes de prise de décision. Ainsi, si l'élargissement a eu des effets bénéfiques il a aussi contribué à mettre en branle des forces centrifuges ce qui en retour a conduit la France et

² Theresa May, "The government's negotiating objectives for exiting the EU", Lancaster House 17 janvier 2017: "we will take back control of our laws and bring an end to the jurisdiction of the European Court of Justice in Britain. Leaving the European Union will mean that our laws will be made in Westminster, Edinburgh, Cardiff and Belfast. And those laws will be interpreted by judges not in Luxembourg but in courts across this country".

³ <http://www.nationalguard.mil/Leadership/Joint-Staff/J-5/International-Affairs-Division/State-Partnership-Program/>

⁴ Le SPP s'étend à de nombreux autres pays, 73 en en 2017. Voir : « US National Guard State Partnership Program : un outil d'influence militaire pour les Etats-Unis au-delà de l'Ukraine », Samir Battiss, *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol ? XVII, 2016.

⁵ C'est en 1993 qu'ont été conclu le jumelage de l'armée polonaise avec la garde nationale de l'Illinois et celui de l'Ukraine avec la garde nationale de la Californie.

l'Allemagne à proposer des correctifs au fonctionnement de l'UE en promouvant l'idée d'Europe à plusieurs vitesses évoquée, au début de l'année, par la chancelière allemande⁶.

Autrement dit, l'assise des PECO confortée face à la Russie par leur inclusion dans l'UE et par leur appartenance à l'OTAN s'est trouvée graduellement déséquilibrée en donnant davantage de poids stratégique à la seconde garante de l'alliance avec les Etats-Unis qu'à la première, même si cette dernière reste plus importante, à terme, pour leur avenir politique, économique et social. En même temps, force est de constater que l'assise sur l'OTAN, c'est-à-dire essentiellement fondée sur les Américains, n'est pas nécessairement aussi assurée qu'il y paraît. Ce sentiment avait été d'ailleurs exprimé lors d'une conversation entre l'ancien ministre des Finances polonais Jacek Rostowski et le ministre des Affaires étrangères d'alors, Radoslav Sikorski, ce dernier affirmant que l'alliance avec les Etats-Unis créait un faux sentiment de sécurité pour les Polonais⁷. Cette situation complexe où les PECO jouent leur propre partition entre Washington et Bruxelles pourrait se trouver bouleversée si, dans un proche avenir, la relation américano-russe se modifiait à l'occasion de la lutte contre l'islamisme extrémiste. Les PECO risqueraient de se trouver à défendre en Europe d'une posture intransigeante à l'égard de Moscou, alors même qu'ailleurs, entre les forces armées US et russes se serait organisée une coopération dont on peut penser qu'elle a fourni l'amorce des discussions lors de la rencontre en Azerbaïdjan du président du Comité des Chefs d'état-major interarmées (JCS) le général Joe Dunford et le CEMA russe le général Valérii Gerassimov⁸.

Les effets indirects de la crise de 2008

L'idéologie occidentale internationaliste, post-moderne, libérale, promouvant la démocratie, l'ouverture des frontières et des marchés s'est trouvée mise en cause à partir de la crise financière de 2008, des échecs américains en Irak et en Afghanistan et des conséquences désastreuses des « printemps arabes » mais aussi du constat, qu'après tout, des pays autoritaires comme, par exemple la Chine, faisaient aussi bien que les Occidentaux en matière de développement économique, cette dernière s'imposant graduellement comme la première puissance économique mondiale. Cette crise en s'étendant a fait ressortir les défauts du système occidental : permissivité du système financier et bancaire, délocalisation des emplois source de chômage accru, accroissement des inégalités entre les plus riches et les plus pauvres. Pauvres qui représentent une part non négligeable de la population des pays développés. Plus de 40 millions d'Américains relèvent ainsi du SNAP⁹ (i.e. des restos du cœur). Soit dit en passant, rapporté à la population totale cela représente un pourcentage à peu près équivalent à celui de la Russie (14%) même si les seuils de pauvreté ne sont pas les mêmes dans chacun des deux pays. Cette crise a de profondes répercussions, y compris au centre et

⁶ Voir par exemple : « Plans for two-speed EU risk split with 'peripheral' members », *The Guardian*, 24 février 2017.

⁷ « Pologne: le chef de la diplomatie se lâche sur la relation avec les Etats-Unis », *L'Express*, 23 juin 2014.

⁸ « Dunford Meets Russian Counterpart to Strengthen Mil-to-Mil Contacts » 16 février 2017, <https://www.defense.gov/News/Article/Article/1085746/dunford-meets-russian-counterpart-to-strengthen-mil-to-mil-contacts/>

⁹ *Supplemental Nutrition Assistance Program*, le SNAP concernait plus de 42 millions de personnes en février 2017. <https://www.fns.usda.gov/sites/default/files/pd/29SNAPcurrPP.pdf>

à l'Est de l'Europe. Elle a modifié au sein de chaque pays les paradigmes anciens sur lesquels étaient fondés les partis politiques traditionnels et les positionnements qu'ils affichaient. Les exemples abondent de cette explosion des cadres politiques anciens : le Brexit; l'éclatement des partis traditionnels aux Etats-Unis, en Italie ou en France, comme en témoigne l'élection présidentielle de mai 2017. Au sein de l'UE elle pousse à revoir des directives européennes réputées intangibles comme, par exemple, la Directive sur les travailleurs détachés que le président de la République, E. Macron, souhaite voir amendée

Les enjeux géopolitiques et stratégiques ne sont plus épargnés par ces différents bouleversements. Ils sont désormais largement disputés entre les « unilatéralistes » qui promeuvent l'idée d'une responsabilité particulière de l'Occident dans le maintien de l'ordre libéral international et les « multilatéralistes » qui appellent à une révision de cet ordre. Ce clivage existe aussi au sein de chaque pays européen. Il signifie la fin du consensus, certes plus ou moins flou, qui existait en matière de politique étrangère, au sein du monde occidental et notamment en France.

La Russie de Vladimir Poutine incarne non sans contradictions, une des facettes du « multilatéralisme » ce qui rend sa politique étrangère largement incompatible avec les aspirations occidentales. Il convient en la matière de faire preuve de discernement en évitant deux écueils celui de « l'anti-poutinisme primaire » qui ferait du dirigeant russe une réincarnation de Staline et d'Hitler et par conséquent ses prises de position devraient être *ipso facto* à rejeter et celui d'une vision idyllique de la politique russe. Toujours est-il que face aux pays occidentaux qui, tous, traversent peu ou prou une crise existentielle, on voit un pays qui sous un régime autocratique est passé d'une situation au bord du gouffre à une nation réunie avec espérance et fierté retrouvées. Vladimir Poutine en est l'incarnation et sa cote de popularité a oscillé depuis 2008 entre 65 et 80% d'approbation. Les sanctions occidentales, que sa politique à l'égard de l'Ukraine, a déclenchées ne feront pas fléchir les Russes. Même si elles contribuent à développer leur agriculture, elles les privent de précieux investissements en matière de haute technologie ; elles blessent leur amour propre se voyant ainsi relégués au rang de parias ; elles les éloignent à grande vitesse de l'Europe qui leur est devenue en large part indifférente dissipant ainsi peu à peu un capital de sympathie et de séduction culturel dont elle bénéficiait auprès des élites russes. Enfin, elles les « fatiguent » à commencer par V. Poutine qui aux dires de ceux qui l'ont approché récemment est apparu vieilli et les préparant sans doute sa succession après l'élection présidentielle de 2018. Suivant les méthodes de ses anciens mentors du KGB il a sans doute sélectionné plusieurs héritiers possibles (dont le maire de Moscou, Sergueï Sobianine) et observe avant de trancher au profit de celui qui devrait accéder au Kremlin. Les Occidentaux se leurrent en considérant que la Russie est isolée. Leur vision de la société internationale rejoint peu ou prou celle de la Chine et de l'Inde qui représentent tant sur les plans démographiques, économiques, politiques que militaire des puissances de premier rang. Elle est celle de puissances révisionnistes qui pensent et posent comme paramètre essentiel des relations internationales du début du XXIème siècle, que la résolution des problèmes qui se posent à l'échelle mondiale (terrorisme, enjeux climatiques, économie mondiale, sécurité, etc.) ne peut être réglée par un pays ou un seul groupe de pays¹⁰. C'est le message adressé par le ministre indien de la Défense, Arun Jaitley, largement relayé lors de la VIème Conférence Internationale de Moscou sur la Sécurité

¹⁰ Déclaration du ministre indien de la Défense, Arun Jaitley, VIème Conférence Internationale de Moscou sur la Sécurité Internationale, 26-27 avril 2017, Moscou. <http://navratnanews.com/index.php/2017/04/27/defence-ministers-address-on-global-security-challenges-of-the-21st-century-in-moscow/>

Internationale, où participaient 85 délégations et 20 ministres de la défense des principaux pays de la planète hors de la sphère occidentale, c'est-à-dire le nouveau monde du XXIème siècle. Les délégations occidentales brillaient par leur absence à cette réunion internationale, au grand dam d'ailleurs de nombreuses délégations africaines et asiatiques qui jugeaient cette absence comme une forme de mépris de la part des Occidentaux....

L'élargissement de l'OTAN et de l'UE aux PECO a été essentiellement positif. Il a, néanmoins, modifié l'équation stratégique européenne par rapport à la Russie dont, au demeurant, l'attitude lors de la crise ukrainienne de 2014 a fait naître des craintes légitimes sur son comportement international. *Volens nolens* les Russes estiment que leurs intérêts vitaux pourraient rapidement être menacés dans les cas d'une montée de la tension entre eux-mêmes et les Occidentaux ce que réfutent les PECO. En 1989, Leningrad était situé à 1400 km des unités de l'OTAN, aujourd'hui St Pétersbourg est à 130 km des forces de l'OTAN. La Russie se retrouve directement bordée par l'OTAN dont les dirigeants avaient affirmé, lors du sommet de Varsovie, en juillet 2016, qu'elle était la menace principale contre l'alliance. Cette situation est dangereuse car elle recèle des germes d'instabilité qui pourraient se révéler dramatique lors d'une crise aigüe avec Moscou. Tout affrontement de nature militaire aux frontières même de la Russie conduirait inéluctablement à un engrenage fatal débouchant sur l'usage d'armes nucléaires. Il convient en la matière de rappeler le principe, qui a toujours sous-tendu la stratégie nucléaire française, que toute menace directe et imminente contre le sanctuaire national déboucherait sur l'enclenchement d'une riposte de nature nucléaire. Ce qui est valable pour les Français l'est tout autant pour les Russes ou toute autre puissance nucléaire.

Conclusion

L'élargissement de l'UE et de l'OTAN aux PECO ne doit pas être le précurseur d'un élargissement vers la Géorgie et l'Ukraine. Ce serait la fin de l'UE comme projet politique ; ce serait pratiquer *mutatis mutandis* une politique de Roll Back de l'influence russe telle que l'avait imaginé des stratèges américains dans les années 50. Aujourd'hui, l'élargissement éventuel de l'UE, même si l'idée est gelée, pourrait refaire surface, ne serait plus la meilleure garantie de créer de la stabilité dans le voisinage oriental de l'UE.

Au sein de l'UE, l'élargissement ne peut et ne doit signifier que les pays occidentaux de l'Union épousent les querelles historiques de leurs partenaires des PECO à l'égard de la Russie. Ce n'est pas conforme à leur histoire et pourrait s'avérer contre-productif. On voit bien que cette différence de posture à l'égard du Kremlin crée un malaise au sein des PECO mécontents de la prétendue tiédeur de leurs partenaires occidentaux lorsqu'il est envisagé de prendre des mesures plus dures à l'égard de Moscou. En réaction, le « *Bucharest format* » a été mis sur pied de façon informel pour permettre, précisément, aux 9 PECO¹¹ d'harmoniser leur position au sein de l'OTAN à propos de la Russie. De la même façon, pour préserver l'OTAN, l'hostilité des PECO à l'égard de la défense européenne reste une séreuse pomme de discorde entre eux et leurs partenaires occidentaux de l'Union.

¹¹ Roumanie, Bulgarie, Hongrie, république Tchèque, Slovaquie, Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie.

L'UE prise dans ses contradictions internes ne joue plus un rôle de modérateur dans la relation avec Moscou et pour le règlement de la crise ukrainienne. D'un point de vue stratégique et militaire elle pratique la politique de l'autruche refusant de considérer rationnellement les enjeux de la crise. Ils sont bien évidemment multiples et l'on ne doit pas exclure la dimension nucléaire de cette crise. Le sanctuaire russe jouxte désormais l'OTAN. Toute dégradation de la crise avec Moscou, augmente les risques d'une escalade, y compris vers le nucléaire. S'il ne faut pas se coucher devant les comportements déviants des Russes il faut raison garder et travailler à ce que la diplomatie reprenne ses droits. Ce qui manque en Europe ce n'est pas tant de la détermination que de l'audace et de la créativité pour sortir de l'impasse. L'intransigeance et l'esprit de revanches de certains PECO n'aident pas à aller dans ce sens. Le conflit gelé en ukrainienne, complexe, lourd de danger peut à tout moment dérapé. Les Etats-Unis, y ont trouvé le moyen d'accroître la pression sur Moscou et de l'isoler par rapport à l'ensemble des Européens. C'est une attitude qui, historiquement, a été aussi celle de l'Allemagne. Comme le souligne Hélène Carrère d'Encausse, « *Avec Angela Merkel, on a le sentiment que l'Ukraine est une composante du paysage européen où la Russie n'a pas tout à fait sa place.....elle a derrière elle des Etats hostiles à la Russie comme la Pologne et les Etats baltes, pour lesquels l'Ukraine peut être le dernier verrou commandant la séparation de la Russie de l'Europe* »¹². Combien de temps durera cette situation avant que s'enclenche une myriade d'évènements de moins en moins contrôlés comme ce fut le cas dans les semaines précédant la 1^{ère} Guerre mondiale ? Mais évidemment cette référence au passé n'a pas lieu d'être.

¹² « Poutine veut restaurer le génie national russe », Entretien avec Hélène Carrère d'Encausse réalisé par Valérie Toranian, *Revue des Deux Mondes*, septembre 2016.