

Catherine GUICHERD

**Ukraine, Biélorussie
et Moldavie : entre l'Union
élargie et la Russie**

Si l'Union européenne a su clairement définir sa politique vis-à-vis des pays d'Europe centrale (élargissement) et vis-à-vis de la Russie (partenariat stratégique), elle est pour l'instant relativement absente de la « zone grise » que représentent l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. Ces trois pays, dont deux sont fortement tentés de rejoindre le nouveau bloc occidental, n'en restent pas moins largement tournés vers la Russie pour des raisons historiques et économiques, ce qui ne facilite pas leur modernisation politique. Partagés entre ces deux horizons – Est-Ouest –, ils représentent pour l'Europe un intérêt stratégique (accès aux ressources énergétiques de la Caspienne pour la Biélorussie, et maintien d'une stabilité politique dans la région pour la Moldavie) qui exige de l'Union qu'elle mène, sans aller jusqu'à l'intégration, une politique ferme d'assistance et d'ouverture.

Politique étrangère

Vus depuis la France, des pays comme l'Ukraine, la Biélorussie ou la Moldavie peuvent sembler bien lointains. Pourtant, d'ici 2 ou 3 ans pour les premiers, un peu plus pour le troisième, ils seront nos voisins, conséquence de l'extension à l'est de l'Union européenne. Cette réalité, intensément perçue par les futurs membres de l'Union, tels que la Pologne ou la Hongrie, ne reste que très imparfaitement prise en compte par les Quinze, alors même qu'elle pose des problèmes lourds de gestion des flux migratoires, de compensation des asymétries économiques, de contrôle de la criminalité, et qu'elle soulève, au-delà, la question des frontières ultimes de l'Union.

Par ailleurs, l'arrivée de Vladimir Poutine au Kremlin s'est traduite par un développement spectaculaire des relations entre l'Union et la Russie depuis l'automne 2000, relations encore intensifiées après le 11 septembre, et complétées par un approfondissement des liens entre Moscou et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et de la Russie, la vision des Quinze est claire : intégration d'un côté, « partenariat stratégique » de l'autre. Mais qu'en est-il de la « zone grise » que constituent entre les deux l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie ? 10 ans après leur indépendance, on reste en attente d'une vraie politique de l'Union à leur égard.

Le lien avec la Russie : un facteur lourd

Kiev, Chisinau et Minsk, à vrai dire, n'expriment pas des aspirations uniformes : si les deux premières ont clairement fait acte de candidature en 1998, envisageant l'une et l'autre une démarche progressive d'association puis d'accession à l'Union, la troisième reste beaucoup plus réservée. Aux dires d'un haut responsable du ministère des Affaires étrangères biélorusse, « pour être réaliste, l'Union européenne... ne peut pas constituer la "maison commune" de tous les peuples d'Europe à moyen terme¹ ». Cette attitude peut en partie être comprise comme une revanche, la Biélorussie faisant depuis 1997 l'objet d'une mise à l'écart de Bruxelles, en réponse aux méthodes de gouvernement peu démocratiques de son président, Alexandre Loukachenko. Il n'en reste pas moins que, pour les autorités biélorusses actuelles, mais aussi pour l'opposition, l'avenir du pays est à définir dans le cadre du rétablissement de liens forts avec la Russie, même si une ouverture à l'Ouest est souhaitable². C'est le sens du traité d'union russo-biélorusse conclu en 1999, lequel engage les deux pays dans un processus d'intégration poussée dont les éléments ne sont d'ailleurs pas sans rappeler l'intégration européenne³.

1. O. Lapyonok, « Plurality of the Foreign Policy Vectors of Belarus in the New International Setting », *Belarus in the World*, vol. 44, n°4, 1999, p. 44.

2. Voir à ce propos B. Drweski, « La Biélorussie se tourne vers Moscou », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2001.

3. Pour une réflexion sur ce processus d'intégration, voir G. Lepesant, « L'évolution de la souveraineté biélorusse : scénarios », dans M. Foucher (dir.), *Transitions géopolitiques sur le continent européen*, Fondation pour les études de défense/La Documentation française, 1998, p. 47-70.

Pour l'Ukraine et la Moldavie, au contraire, la démarche de candidature à l'Union est un moyen de se dégager de liens de dépendance perçus comme excessifs par rapport au grand frère russe. Elle vient concrétiser le principe d'équidistance en politique étrangère sur lequel les deux pays ont cherché à asseoir leurs jeunes souverainetés, équidistance qui a signifié, jusqu'à une date récente, refus d'adhérer à des alliances militaires (OTAN d'un côté, traité de sécurité collective de la Communauté des Etats indépendants [CEI] de l'autre), diversification des contacts diplomatiques, et établissement de relations économiques équilibrées entre l'Est et l'Ouest. La déclaration d'intention de candidature à l'OTAN, exprimée par l'Ukraine en mai 2002, ne contredit pas cette politique dans la mesure où elle a valeur d'ajustement en réaction au nouveau statut de la Russie au sein de l'Alliance atlantique⁴.

Mais le jeu d'équilibre que pratiquent l'Ukraine et la Moldavie n'est pas dénué d'ambiguïtés. Celles-ci sont partiellement choisies et partiellement forcées. En effet, face au géant russe, même affaibli, ces pays ne pèsent pas lourd. Passe encore pour l'Ukraine, qui, grâce à une résistance au forceps et à un appui occidental – notamment américain – non-négligeable dans les années 1990, a réussi à rester hors des domaines centraux d'intégration de la CEI et à protéger son patrimoine économique de la mainmise russe. Mais sa dépendance énergétique par rapport à la Russie est telle (90 % des importations de gaz et 70 % des importations de pétrole ukrainiennes viennent de Russie ou passent par son territoire) que sa latitude pour définir un développement séparé est très limitée. Au fur et à mesure que les cartes se redistribuent en Europe, notamment sous l'effet de l'intégration progressive des PECO à l'Union, les limites d'une expansion économique ukrainienne indépendante de la Russie se font de plus en plus nettes. Longtemps tenus à l'écart, les « oligarques » russes investissent massivement, depuis fin 1999, dans l'ensemble des secteurs industriels stratégiques (énergie, chimie, métallurgie, etc.), apportant à l'Ukraine la bouffée d'air dont elle a besoin pour son décollage économique, mais réduisant d'autant sa marge de manœuvre politique. Les investisseurs occidentaux, quant à eux, hésitent à s'engager,

4. « Why Did Kyiv Chose to Seek NATO Membership? », RFE/RL, *Poland, Ukraine & Belarus Report*, vol. 4, n°22, 4 juin 2002, <www.rferl.org>.

dissuadés par le manque de transparence des règles, les obstacles bureaucratiques et la corruption.

Pour la Moldavie, pays de 4,5 millions d'habitants à peine plus grand que la Belgique, la liberté de jeu est encore plus réduite. Si sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie est légèrement moindre que celle de l'Ukraine, elle n'en reste pas moins une charge lourde pour un Etat au bord de la faillite, qui dispute à l'Albanie la palme du pays le plus pauvre d'Europe (environ 40 euros par tête d'habitant et par mois). En proie, depuis 1992, à la sécession de la région orientale de Transnistrie, qui s'est proclamée « République moldave du Dniestr », la Moldavie continue d'abriter un contingent russe qui reste le garant de sa sécurité. Actuellement fort de 2 500 soldats, ce contingent devrait être retiré d'ici la fin 2002, conformément aux engagements pris par Vladimir Poutine au sommet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à Istanbul, en 1999. Mais, en l'absence de solution au conflit, le gouvernement communiste du président Voronine, en place depuis le printemps 2001, devrait être moins pressé de voir partir les Russes que ses prédécesseurs de droite et de centre droit.

Le jeu de bascule de Kiev et Chisinau

En Moldavie comme en Ukraine, la dépendance à l'égard de la Russie est ressentie par les réformistes comme une entrave à une autodétermination qui devrait naturellement conduire vers l'Ouest, OTAN et Union comprises. Mais, comme l'ont à nouveau démontré les élections ukrainiennes de mars et la formation du nouveau parlement à Kiev⁵, leur camp, s'il n'est pas absent du jeu politique, a du mal à s'imposer, et les élites en place sont réticentes à opérer des réformes qui bouleverseraient les relations de pouvoir existantes et les réseaux d'intérêts qui les sous-tendent. Moscou reste alors un port d'attache particulièrement prisé quand les capitales et les bailleurs de fonds occidentaux font le gros dos. Ainsi le rapprochement spectaculaire constaté depuis 2 ans environ entre l'Ukraine et la Russie coïncide-t-il avec une « série noire » qui a jeté un froid entre Kiev et l'Ouest : référendum constitutionnel de renforcement des pouvoirs présidentiels sur des bases douteuses en avril 2000 ; révélation de l'implication

5. T. Kuzio, « Pro-Kuchma Forces Gain Parliamentary Leadership », RFE/RL, *Poland, Ukraine & Belarus Report*, vol. 4, n° 22, 4 juin 2002, <www.rferl.org>.

du président Koutchma dans le meurtre du journaliste Grégory Gongadze à l'automne ; arrestation de la vice-ministre en charge de la réforme du secteur énergétique, Julia Tymoshenko, en février 2001 ; démission, sous la pression des oligarques liés au président, du Premier ministre réformateur Iouchtchenko en avril... L'Ukraine, de toute évidence, n'était pas en voie de se rapprocher des « critères de Copenhague » qui constituent la base de toute démarche d'intégration à l'Union⁶.

Pour Moscou, en revanche, l'occasion est apparue comme une aubaine, alors que Vladimir Poutine, fraîchement élu, était à la recherche de nouvelles méthodes pour resserrer les liens avec les anciennes républiques soviétiques en Europe et dans le Caucase. Boudée à la fois par les diplomates et les investisseurs occidentaux, l'Ukraine s'est empressée de conclure avec son voisin du nord une série d'accords qui prévoient une intégration poussée de la production et de la distribution industrielle et énergétique des deux Etats, et qui devraient lever, pour 10 ans au moins, l'épée de Damoclès de la dette énergétique ukrainienne, en échange de larges transferts de propriété de l'infrastructure électrique, pétrolière et gazière du pays⁷. A Kiev comme à Moscou, la réintégration industrielle et commerciale, maintenant bien engagée, est accueillie favorablement, évidemment par les oligarques proches du pouvoir des deux côtés, qui consolident ainsi leur puissance économique, mais aussi par un public qui y voit la reconstitution naturelle d'un ensemble artificiellement détruit par l'effondrement de l'Union soviétique.

En Moldavie, la base de départ est différente, mais l'aboutissement très semblable. En partie parce qu'on l'a identifié culturellement à la Roumanie, et en partie à cause de la compassion qu'il suscitait, ce pays a bénéficié de la bonne volonté occidentale dans les années 1990, laquelle a abouti à son entrée dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, au début de l'été 2001⁸. Mais la Moldavie, presque totalement dépourvue d'élites,

6. Les « critères de Copenhague », adoptés en 1993 par le Conseil européen dans la ville du même nom, comportent une série de conditions politiques et économiques préalables à l'adhésion à l'Union. Ils constituent la base de travail de la Commission dans son évaluation des progrès des pays candidats.

7. Les deux principaux accords de renégociation de la dette gazière datent de décembre 2000 et octobre 2001, respectivement. L'intégration des processus de production et de commercialisation industrielle et énergétique est prévue dans une série de 16 mémorandums, signés solennellement par les deux présidents en février 2001.

8. Le Pacte de stabilité s'adresse en priorité aux pays de l'ex-Yougoslavie, à l'Albanie, ainsi qu'à la Bulgarie et à la Roumanie. Il vise à aider la reconstruction économique et la stabilisation de ces pays (notamment après les guerres yougoslaves) et à préparer leur intégration future dans l'Union européenne.

minée par la corruption et la criminalité organisée, et paralysée par la sécession de la Transnistrie, n'a cessé de s'enfoncer dans la crise. Le libre choix de la population pour une majorité communiste lors des élections de février 2001 n'a fait qu'exprimer un espoir déçu d'intégration rapide à l'Ouest, alors que le passé soviétique resurgissait comme la garantie de conditions de vie, sinon florissantes, du moins décentes⁹. L'ampleur des manifestations contre la « re-russification » du pays tentée par le gouvernement dans l'hiver 2001-2002 (élévation du russe au statut de langue officielle, introduction du russe comme langue d'étude obligatoire, modification des manuels d'histoire, etc.) montre toutefois les limites de l'enthousiasme populaire pour un rapprochement avec la Russie et la profonde division politico-idéologique du pays. Il n'en reste pas moins que, dans une période où les créanciers occidentaux restent en retrait (les négociations avec le FMI ont repris à l'été 2002 après un an et demi d'interruption), la vigilance bienveillante du Kremlin vient à point nommé. Les visites du président Voronine à Moscou, que l'on ne compte plus, semblent porter leurs fruits. Ainsi la Russie s'est-elle abstenue de faire usage de la dette énergétique moldave à des fins politico-économiques dans l'année écoulée, et les exportations moldaves – surtout de produits agricoles et alimentaires – ont repris avec une intensité avoisinant celle de l'époque soviétique.

Mais le bénéfice de la reprise de contacts étroits avec Moscou se manifeste surtout sur le plan politique : profitant de la nouvelle approche des relations de voisinage, plus subtile, engagée par Vladimir Poutine, la Moldavie a obtenu du Kremlin, en novembre 2001, la signature d'un traité d'amitié et de coopération toujours refusé à ses prédécesseurs, traité par lequel la Russie s'engage à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale du pays. Élément d'une prise de distance de la part de Moscou vis-à-vis de la « République moldave du Dniestr », ce traité soulève l'hypothèse d'un soutien russe des positions de Chisinau dans une négociation éventuelle de sortie du conflit avec la région sécessionniste.

Tirailées entre une aspiration confuse à « rejoindre l'Europe » et la réalité de liens politiques, économiques, culturels et humains forts avec la Russie, la Moldavie et l'Ukraine tiennent souvent un double

9. Sur la situation en Moldavie, voir G. -P. Chomette, « La Moldavie repoussée vers l'Est », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2002.

discours, affirmant à Bruxelles leur désir de réforme et la détermination de leur marche vers l'Union, et à Moscou leur fidélité à une histoire commune qui justifie aussi un avenir commun.

Un dilemme pour l'Union

Ne tombons pas dans l'erreur d'attribuer au Kremlin la lenteur des réformes dans les deux pays. Néanmoins, ce qui saute aux yeux, vu de Bruxelles ou de Paris, c'est que la présence du « parapluie » russe leur fournit une solution de rechange qui leur permet, quand l'opportunité s'en fait sentir, de se soustraire aux engagements qu'ils ont pris d'intégrer peu à peu l'« acquis communautaire » dans leurs législations et leurs pratiques politiques et économiques. La question qui se pose alors pour l'Union est de savoir s'il vaut mieux tenter de les arracher à l'emprise russe, en espérant ainsi accélérer leur réforme, ou se contenter au contraire d'accompagner un processus de « réintégration naturelle » dans la sphère d'influence du grand voisin du nord, en comptant éventuellement sur l'impact de la transition en cours en Russie pour entraîner leur modernisation et leur intégration à l'Ouest. Pour l'instant, les Quinze n'ont pas tranché, et la décision ne dépend d'ailleurs pas d'eux seuls. Néanmoins, dans le double contexte de l'élargissement et des progrès du partenariat euro-russe, il paraît urgent que l'Union se dote d'une vision claire des liens qu'elle voudrait entretenir à terme avec ses nouveaux voisins.

Jusqu'ici, la politique des Quinze à leur égard a été marquée par une approche à la fois indifférenciée, dans la mesure où – tout comme la Russie d'ailleurs – ils ont fait l'objet de la formule standard d'Accord de partenariat et de coopération (APC), offerte dans les années 1990 à toutes les ex-Républiques soviétiques. Vis-à-vis de l'Ukraine, l'Union s'est avancée un peu plus loin en adoptant une « stratégie commune » en décembre 1999. Calquée dans son principe sur la « stratégie commune » à l'égard de la Russie définie quelques mois plus tôt¹⁰, celle-ci

10. La « stratégie commune » vis-à-vis de la Russie représentait la première tentative des Quinze de faire usage d'un nouvel instrument prévu par le traité d'Amsterdam en vue de renforcer la cohérence de l'action de l'Union et des Etats membres là où ils ont des « intérêts communs importants » (art. 13). Les trois stratégies communes existantes, vis-à-vis de la Russie, de l'Ukraine et de la Méditerranée, ont fait l'objet d'un rapport relativement critique du Haut représentant, et la formule est en cours de redéfinition ; voir « Common Strategies Report », *Bulletin Quodticien Europe*, n° 2288, 31 janvier 2001. Pour une discussion argumentée de la stratégie commune de l'Union vis-à-vis de la Russie, voir M. Vahl, « Just Good Friends? The EU-Russian Strategic "Partnership" and the Northern Dimension », *CEPS Working Document*, n° 6, mars 2001, <www.ceps.be>.

s'est avérée pauvre de contenu, et, si elle a eu un effet quelconque – ce qui reste discutable –, c'est celui d'avoir soulevé de faux espoirs sans avoir réussi véritablement à arrimer le pays à l'Europe occidentale.

Vis-à-vis de la Biélorussie, on ne peut que constater que la politique d'isolement poursuivie depuis 1997 n'a pas eu les effets souhaités : quelles que soient ses pratiques répressives, Alexandre Loukachenko continue de bénéficier d'une popularité réelle, que les élections présidentielles de septembre 2001 ont confirmée¹¹. Même si, depuis l'arrivée de Vladimir Poutine, le Kremlin cherche à prendre ses distances avec un allié qui apparaît de plus en plus embarrassant, le président biélorusse reste fort de sa légitimité intérieure et de ses liens avec les oligarques russes, et il n'éprouve guère le besoin d'obtempérer aux admonestations occidentales. Il apparaît dès lors comme un acteur de plus en plus incontournable, au moment où les relations polono-biélorusses deviennent des relations européo-biélorusses, puisque les frontières extérieures seront régies dans le cadre de Schengen, et que le développement des liens entre la Russie et l'Union met en évidence la place essentielle qu'occupe Minsk sur l'axe économique-stratégique Paris-Berlin-Varsovie-Moscou. C'est notamment le cas en matière d'approvisionnement énergétique, domaine où les intérêts russes et occidentaux se conjuguent pour faire de la Biélorussie un corridor de plus en plus privilégié du transit gazier et pétrolier, aux dépens d'une Ukraine considérée comme peu fiable et moins bien placée géographiquement.

Vis-à-vis de la Moldavie, enfin, la nature et la qualité de l'attention des Quinze seraient sans doute suffisantes si le pays était politiquement stable, économiquement prospère, et situé dans un environnement régional bienveillant. Or, aucune de ces conditions n'est remplie. Pour éviter que l'Etat ne s'effondre totalement sous la pression conjuguée des difficultés internes et des convoitises des voisins¹², un engagement

11. Les résultats officiels, d'après lesquels Loukachenko aurait recueilli 76 % des voix, ont été manipulés. Néanmoins, la majorité des observateurs s'accorde à considérer que le président sortant aurait remporté des élections libres, le principal candidat d'opposition ne recueillant que 20 % de soutien dans les sondages les plus favorables pendant la campagne.

12. Sur les découpages successifs du territoire moldave et la complexité politico-culturelle du pays, voir Ch. King, *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture*, Hoover Institution, 2000. Sur le plan intérieur, le gouvernement a maillé à partir non seulement avec la Transnistrie, mais aussi avec les Gagaouzes, population turcophone chrétienne du sud du pays, qui bénéficie depuis 1994 d'un statut d'autonomie.

plus vigoureux de Bruxelles s'impose et devient même d'autant plus urgent que les tensions entre les composantes moldavo-roumaine et russo-ukrainienne de la population iront croissant à mesure que la Roumanie se rapprochera de l'Union¹³.

Définir une « politique à l'Est »

Il paraît donc urgent que Bruxelles se dote d'une « politique à l'Est », au cœur de laquelle doit se trouver l'intérêt de l'Union, plutôt qu'une vision « messianique » telle que celle qui a prévalu dans les années 1990. Cependant, « intérêt » ne signifie ni repli sur le court terme, ni approche purement économique. Au contraire, Bruxelles doit impérativement se placer dans le long terme, l'objectif étant de voir ces pays – y compris la Biélorussie – réussir leur modernisation politique, économique et sociale et s'insérer progressivement dans un espace commun d'échanges économiques et humains, sans pour autant déséquilibrer le « projet européen » tel qu'il se définit au sein de l'Union. Trois conditions devraient pour cela être remplies.

Premièrement, une « politique à l'Est » devrait être gérable, et ce, dans un double sens. Tout d'abord, l'élargissement en cours s'avère suffisamment lourd à porter, à la fois politiquement et financièrement, pour que Bruxelles ne souhaite pas s'engager sur d'autres candidatures, compte tenu également de la « réserve » que constituent les pays des Balkans et la Turquie, à qui l'entrée dans l'Union a été promise à terme. Ensuite, même s'il n'existe pas encore de vision commune des pays membres sur la destinée ultime de l'Union, l'idée que celle-ci comporte un projet politique fait de plus en plus son chemin, même chez les plus sceptiques (Britanniques et Nordiques). Ce projet, déjà difficile à gérer à 15, plus encore à 25, serait totalement déséquilibré par l'arrivée de l'Ukraine, notamment. Davantage encore que la Turquie, l'Ukraine présente en effet un handicap au sens où son appartenance au monde russo-slave empêche de considérer ses relations avec l'Union sur un mode purement bilatéral. Cette particularité, mise en évidence par une étude commune des ministères des

13. A. Skvortova, « Moldova and the EU: Direct Neighbourhood and Security Issues », dans I. Kempe (dir.), *Beyond EU Enlargement*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, vol. 1, 2001. Voir aussi l'article de G.-P. Chomette, *Le Monde Diplomatique*, op. cit.

Affaires étrangères français et allemands de l'été 2000¹⁴, est mal perçue à Kiev et à Varsovie, où l'on se range plus volontiers à des thèses inspirées de la vision de Zbigniew Brzezinski, qui feraient de l'Union une voie permettant d'échapper à l'emprise russe¹⁵. Elle n'en apparaît pas moins comme une réalité incontournable.

Deuxièmement, la modernisation de ces pays et leur intégration aux flux d'échanges organisés autour de l'Union ne peut se produire que si trois composantes sont intégrées à la politique européenne. Au niveau macroéconomique, il s'agit en premier lieu de promouvoir la transformation structurelle dans le sens d'un désengagement de l'Etat, d'une plus grande transparence des règles, et de l'adoption progressive de l'« acquis communautaire ». Cette transformation demande une présence suivie et constante de l'Union, moins importante par le montant des fonds qu'elle met en jeu que par le savoir-faire qu'elle apporte et le message politique qu'elle véhicule. A ce propos, résister à l'usure que suscite la lenteur des réformes n'est peut-être pas le moindre des défis¹⁶. En outre, si l'objectif est la transformation des voisins de l'Est, la politique d'isolement de la Biélorussie ne paraît pas tenable. Certes, toute forme d'assistance est un geste politique. Il semble cependant qu'entre le rétablissement de relations au plus haut niveau et un soutien limité aux organisations non-gouvernementales, les Quinze puissent se créer un champ d'action qui consisterait à mettre en place des programmes d'assistance aux services techniques du gouvernement et aux entreprises d'Etat, de manière à consolider les groupes intéressés au changement et capables de le mettre en œuvre.

Toujours au niveau macroéconomique, il serait aussi souhaitable que l'Union se montre plus sensible à la réorientation du commerce des PECO vers l'Ouest, entraînée par le processus d'adhésion. Non pas que cette dynamique soit réversible, car elle découle directement de l'élargissement et de la différence de rythme des réformes de part et d'autre, mais, au lieu d'imposer l'abolition pure et simple des accords

14. Les thèses franco-allemandes dont il s'agit n'ont pas été publiées mais ont fait l'objet de nombreuses fuites dans la presse, notamment allemande, et ont été abondamment commentées en Pologne. Voir notamment « Paris und Berlin begrenzen EU », *Frankfurter Rundschau*, 4 juillet 2000 ; Center for International Relations, Varsovie, « Polish Policy vis-à-vis Ukraine, and how it is perceived in EU Member States », Transcript of a Debate, *Reports and Analyses*, n° 2/2000, <www.csm.org.pl>.

15. Z. Brzezinski, *Le Grand échiquier*, Paris, Bayard, 1997.

16. O. de Laroussilhe, « Les embarras de Kiev », *Politique internationale*, n°89, automne 2000, p. 289-305.

existants entre les candidats et leur voisins, on pourrait examiner lesquelles de leurs composantes sont susceptibles d'être maintenues et rendues compatibles avec l'acquis communautaire. On éviterait ainsi d'aggraver le sentiment déjà aigu de marginalisation des voisins de l'Est.

Valoriser les rapports transfrontaliers

Ce sentiment est directement lié à un deuxième élément des politiques communautaires, qui touche aux implications de Schengen sur les échanges microéconomiques et humains entre les futurs membres et leurs voisins de l'Est. En effet, en entrant dans Schengen, les PECO devront appliquer des politiques d'entrée beaucoup plus restrictives, freinant des contacts qui ont non seulement offert aux Russes, Biélorusses et autres Ukrainiens une « fenêtre » sur l'Occident dans les années écoulées, mais qui continuent de jouer un rôle important dans la subsistance économique des régions, souvent pauvres, situées de part et d'autre de la frontière. Le processus est d'ailleurs déjà largement en cours, seules la Pologne et la Hongrie permettant encore pendant quelques mois aux voisins de l'Est d'entrer sur leur territoire sans visa. Soyons clairs : personne, dans les circonstances actuelles, ne conteste la nécessité de mieux endiguer les flux criminels venant de l'Est, y compris les cruels trafics d'êtres humains et réseaux de prostitution. Cependant, la gestion des frontières n'est qu'un élément de lutte contre la criminalité organisée, dont l'efficacité passe d'abord par une meilleure collaboration internationale des polices, des instances de justice et des agences de renseignement. Or, il est à craindre que l'« orthodoxie Schengen », encore renforcée par le 11 septembre, empêche de mettre en place des solutions différenciées qui permettraient de garantir la sécurité des citoyens de l'Union sans pour autant construire un nouveau mur qui isolerait les voisins d'Europe orientale.

Ceci requiert une action à quatre niveaux au moins. Premièrement, il faut prévoir des solutions qui permettent de maintenir la fluidité des flux transfrontaliers au bénéfice des populations et des acteurs économiques locaux, soit en élaborant dans le cadre de Schengen des formules de visas plus diversifiées (par exemple, des visas d'un an à entrées multiples), soit, si l'on s'inscrit dans une logique de subsidiarité, en donnant aux PECO la liberté de mettre en œuvre des

exceptions limitées à Schengen en réponse à des situations spécifiques. Deuxièmement, afin de favoriser l'ouverture culturelle et politique des voisins de l'Est, il convient de faciliter les échanges scolaires, universitaires, syndicaux, professionnels, religieux, municipaux, associatifs, etc., en tous genres, ce qui relève à la fois d'une politique de visas appropriée et de l'attitude des services consulaires et frontaliers¹⁷. Troisièmement, il faudra poser le problème de l'immigration proprement dite, puisque les besoins de main-d'œuvre des membres actuels et futurs de l'Union iront croissant, et que les ressortissants de l'Est continueront pendant des années encore à venir chercher un revenu meilleur en Hongrie, en Pologne ou plus à l'ouest en Europe¹⁸. Quatrièmement enfin, la coopération transfrontalière devrait être dopée par une simplification des règlements communautaires et par la recherche d'une implication maximale des acteurs locaux, en liaison avec la politique structurelle élargie aux PECO que l'Union est en train de mettre en place.

Tenir compte du facteur Russie

Troisième grande composante, pour porter ses fruits, la « politique à l'Est » de l'Union devrait ouvertement tenir compte du facteur russe dans sa double dimension : celle des liens étroits que Moscou entretient avec ses voisins et celle du développement des relations Union-Russie. Entendons-nous : il ne s'agit pas de justifier la permanence, voire la reconstitution, d'une « sphère d'influence » russe, mais de tenir compte de réalités politiques, économiques, socioculturelles et humaines dont les racines sont bien antérieures à l'ère communiste. Dans ces circonstances, le tournant occidental pris par la politique russe sous la houlette de Vladimir Poutine devrait faciliter la tâche des Quinze. Deux terrains, en particulier, semblent se prêter à une collaboration euro-russe.

Le premier est la Biélorussie, dont l'évolution politique n'est certes pas, pour Moscou, une question de principe, mais une évolution sou-

17. Ainsi que le relève, dans le cas de la France et dans le cadre d'une étude plus large, le Haut conseil de la coopération internationale (avis du 19 mars 2002, <www.hcci.gouv.fr/travail/avis/avisvisa.html>).

18. Selon le Centre ukrainien d'études économiques et politiques (Kiev), de 60 000 à 100 000 Ukrainiens travaillent illégalement en Pologne, environ 100 000 en République tchèque, 50 000, en Slovaquie et 10 000 en Hongrie ; 600 000 Moldaves (sur 4,5 millions d'habitants) auraient travaillé ou travailleraient en Europe de l'Ouest. Voir *National Security and Defence* (Kiev), vol. 23, n° 11, 2001.

haitable pour ne pas gêner le rapprochement avec l'Occident. Mais c'est surtout dans le domaine économique que les intérêts russes et européens coïncident. D'abord, la réalisation de l'Union russo-biélorusse, dont Alexandre Loukachenko s'est fait le champion, exige de la part de Minsk un alignement sur les réformes engagées en Russie. Ensuite, il est difficile d'imaginer que la création d'une « zone européenne économique commune », qui fait aujourd'hui partie des objectifs du partenariat euro-russe, soit réalisable en présence d'un « trou noir » sur l'axe principal de leurs échanges. D'ailleurs, la coïncidence des intérêts pétroliers et gaziers des deux partenaires vient déjà démentir cette hypothèse. Un réengagement de Bruxelles en Biélorussie semble donc à moyen terme inévitable. Paradoxalement, le désir de Minsk de se recréer une marge de manœuvre par rapport à Moscou, au fur et à mesure que l'Union russo-biélorusse progresse, pourrait être un atout¹⁹.

Deuxième terrain où les intérêts de la Russie et de l'Union se rencontrent : la Moldavie, où l'effondrement de l'Etat met en danger la sécurité de toute la région. A ce stade, une double révolution paraît possible et souhaitable dans l'approche des Quinze. D'une part, il s'agirait d'établir un contact avec la « République moldave du Dniestr » en vue d'engager, en collaboration avec l'OSCE, une sortie définitive du conflit. La négociation, permise par la nouvelle approche du Kremlin, pourrait s'inspirer, sur le plan de la méthode, du travail de l'Union avec l'OTAN en Macédoine et dans le sud de la Serbie en 2001, lequel a combiné garanties de sécurité et promesses d'aide substantielle aux parties en récompense de leur collaboration.

D'autre part, par contraste avec le principe de prudence énoncé à propos de l'Ukraine, l'Union offrirait à la Moldavie une perspective claire d'adhésion dans le cadre d'une logique qui accorderait la priorité à la stabilité régionale sur le degré d'avancement des réformes dans le pays. En effet, malgré son manque de maturité actuel – mais l'Albanie n'est guère plus avancée ! –, seul un horizon européen semble pouvoir permettre à la Moldavie d'échapper au déterminisme

19. Les divergences qui s'affichent de plus en plus sur le sens de l'Union russo-biélorusse devraient renforcer la tendance. A ce sujet, voir « Putin Pours Cold Water on Lukashenko's Merger Plan », RFE/RL, *Poland, Ukraine & Belarus Report*, vol. 4, n° 24, 18 juin 2002 ; également RFE/RL *Newsline* 25 juin 2002, <www.rferl.org>.

d'une situation géopolitique qui la condamne à rester en proie aux jeux d'influence de trois grands voisins (Russie, Ukraine, Roumanie), constamment tentés de jouer sur sa délicate composition ethnico-politique. Cette intégration pourrait naturellement s'inscrire dans une politique à long terme qui a le mérite d'exister pour l'ensemble balkanique qu'elle jouxte. Il suffirait pour cela d'aligner les conditions de la Moldavie, déjà engobée dans le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, sur celles de ses autres bénéficiaires, et donc de la placer en condition de négocier un accord de stabilisation et d'association²⁰. Vu sa taille modeste, le rapport coût-avantage d'une telle démarche serait nettement bénéfique pour l'Union.

Comblent le manque d'information

A la fois terre promise et objet de suspicion des souverainistes d'Ukraine, de Biélorussie et de Moldavie, l'Union reste mal connue non seulement des populations de ces pays, mais aussi de leurs dirigeants politiques. S'ils veulent réussir leur « politique à l'Est », les Quinze devront mener chez leurs voisins une politique d'information beaucoup plus active qu'elle ne l'est actuellement, une politique qui soit apte à défaire des stéréotypes exagérément positifs ou négatifs qui nuisent à l'établissement de relations saines. Mieux informés, ces pays pourront alors se doter de politiques plus réalistes, tenant compte non seulement de ce que l'Union peut leur apporter, mais aussi des exigences qu'elle représente.

20. Les « accords de stabilisation et d'association » sont prévus par le processus du même nom lancé au Conseil européen de Feira, en juin 2000. Ils constituent une sorte de stratégie de pré-adhésion pour l'Albanie et les pays de l'ex-Yougoslavie non encore engagés dans un processus de candidature. Voir <www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm>.