

---

## L'UE et la Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme

---



**Thomas Gomart**

*Mai 2006*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Programme de recherche Russie/NEI  
©Ifri, 2006 - [www.ifri.org](http://www.ifri.org)  
Institut français des relations internationales  
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

---

## **Russie.Nei.Visions**

---

*Russie.Nei.Visions* est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux états indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : [info.russie.nei@ifri.org](mailto:info.russie.nei@ifri.org)

**Thomas Gomart** est docteur en histoire des relations internationales (Paris I Panthéon-Sorbonne) et dirige le programme Russie/NEI de l'Ifri. Son parcours universitaire et professionnel l'a conduit à acquérir une expertise sur cette zone, complétée par une expérience internationale comme *Lavoisier Fellow* à l'Institut d'Etat des relations internationales (Université-MGIMO, Moscou), *Visiting Fellow* à l'Institut d'études de sécurité (Union européenne, Paris) et *Marie Curie Fellow* au *Department of War Studies (King's College, Londres)*. Il enseigne à l'Ecole spéciale militaire de Saint-Cyr.

Dernières publications : *Russie.Nei.Visions 2006* (dir.), Paris, Ifri, 2006 et « Politique étrangère russe : l'étrange inconstance », *Politique étrangère*, n° 1, 2006.

En liaison avec ses partenaires, l'Ifri soutient une *task force* sur l'avenir des relations UE/Russie. Le 2 décembre 2005, un premier *workshop* s'est tenu à Paris. Quatre contributions originales ont été présentées par Andrew Monaghan (sécurité), Thomas Gomart (voisinage), Timofei Bordatchev (*lobbying*) et Michael Thumann (énergie). Elles ont été discutées par Xavier de Villepin, Louis Gautier, Dov Lynch et Dominique David sous la présidence de Thierry de Montbrial.

Ce numéro spécial de *Russie.Nei.Visions* reprend ces contributions, qui doivent se lire, à ce stade, comme des documents de travail destinés à être critiqués et à alimenter le débat UE/Russie. Elles seront enrichies par d'autres travaux lors d'un deuxième *workshop*, courant 2006, et devraient aboutir à des recommandations précises.

Les quatre contributeurs expriment leur remerciements et leur reconnaissance aux discutants pour leur participation active à ce projet.

# Sommaire

---

<i>Sommaire</i> .....	3
<i>Résumé</i> .....	4
<i>Introduction</i> .....	5
<i>L'EU devrait-elle injecter de la géopolitique dans la PEV ?</i> .....	9
Aptitude et inaptitude à distinguer les différents niveaux d'action extérieure .....	9
Une combinaison délicate entre la PEV et le partenariat stratégique UE/Russie.....	10
Un « no man's land » entre le régionalisme et le bilatéralisme.....	12
<i>La Russie devrait-elle injecter du régionalisme dans sa politique à l'égard de la CEI ?</i> .....	16
Une politique européenne réactive .....	16
Dépasser la géopolitique .....	17
Manque de régionalisme et limites de la coopération transfrontalière .....	19

## Résumé

---

**A**lors que l'UE pense son voisinage par le biais de politiques régionales, la Russie pense le sien en termes géopolitiques. Une large part de l'incompréhension qui prévaut entre les deux partenaires sur « l'espace commun pour la sécurité extérieure » résulte des heurts entre ces deux schémas mentaux. En montrant les implications respectives et croisées de cette approche, ce papier souligne la nécessité pour les deux parties de prendre conscience de ces décalages conceptuels et d'essayer de les réduire.

# Introduction

---

**B**ruelles et Moscou n'ont pas réellement préparé le double élargissement de l'OTAN et de l'Union Européenne (UE) en mai 2004. L'adhésion des dix nouveaux membres (dont huit venus d'Europe centrale et orientale) n'a pas seulement affecté l'identité et les modes de fonctionnement internes de l'UE, mais a aussi changé les équilibres régionaux, les rapports de force énergétiques ainsi que le poids relatif des pays membres en politique étrangère.

Dans le cadre UE/Russie, l'« espace commun » consacré à la sécurité extérieure demeure le plus délicat à gérer. Officiellement, son but est de renforcer et de développer le dialogue et la coopération en matière de prévention des conflits, gestion des crises et reconstruction post-conflit en Europe, et au-delà. En réalité, cet « espace commun » semble être devenu un terrain de rivalité géopolitique. Cette rivalité est due à la transformation des anciennes républiques soviétiques en carrefour d'influences croisées russe et européenne, à laquelle s'ajoute un manque évident de confiance mutuelle. Pour ne citer qu'un exemple significatif : en novembre 2004, les événements en Ukraine ont été passés sous silence lors du sommet UE/Russie de La Haye. En outre, il existe à Moscou un sentiment de recul d'influence nourri par l'élargissement de l'UE. Les deux parties ne partagent tout simplement pas les mêmes objectifs de fond à l'égard de leur voisinage commun : l'UE cherche avant tout à stabiliser sa périphérie, tandis que la Russie entend maintenir une capacité de contrôle de cette région, jugée indispensable à la défense de ses intérêts vitaux. Cette nouvelle situation géographique a naturellement suscité « une série de questions sur les frontières »<sup>1</sup>.

De ce point de vue, l'espace commun de sécurité extérieure s'avère être un outil de coopération limité. Dans ce cadre, au cours du dernier sommet UE/Russie, l'UE a informé la Russie de ses projets relatifs à une mission d'assistance frontalière en Moldavie et a exprimé ses préoccupations sur la situation au Belarus (en prévision des élections de mars 2006) et en Ouzbékistan (après le massacre d'Andijan). Il est également important de souligner que les sanctions de l'UE à l'encontre de Tachkent ont été mises en œuvre juste avant le sommet. À Londres, les participants ont salué le dialogue positif qui s'instaurait ainsi que la coopération dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et de la

---

Traduction de l'anglais d'Armel Bazin et Laurence Murphy.

<sup>1</sup> D. Lynch, "From 'Frontier' Politics to 'Border' Policies Between the EU and Russia" in O. Antonenko et K. Pinnick, *Russia and the European Union*, London, Routledge/IISS, 2005, p. 16.

gestion de crises<sup>2</sup>. En dépit de cette déclaration officielle positive, les positions russe et européenne diffèrent très sensiblement.

Il est certain que l'élargissement de l'UE a constitué une rupture fondamentale à laquelle les deux parties n'étaient pas préparées. Leur nouvelle proximité géographique doit être analysée dans la mesure où les outils conceptuels manquent pour élaborer des approches conjointes du voisinage. Il est certain qu'à la suite de l'élargissement, le pivot géopolitique de l'UE a glissé vers l'Est. La PEV (politique européenne de voisinage) est le principal instrument global et régional utilisé par l'UE pour accompagner ce mouvement. Les autorités russes ont refusé d'associer leur pays à la PEV, vexés de le voir figurer dans un groupe comprenant le Maroc ou la Libye. Au lieu de se préparer à l'élargissement de l'UE, Moscou s'est focalisé sur l'élargissement de l'OTAN, considéré comme ayant un impact géopolitique plus profond. Moscou a mobilisé bien plus de ressources politiques pour contrecarrer l'élargissement de l'OTAN que celui de l'UE, traité essentiellement sous un angle technique (accès des citoyens russes à l'*oblast* de Kaliningrad et régime des visas)<sup>3</sup>. Cela peut sembler paradoxale puisque les mécanismes OTAN/Russie sont souvent cités comme modèle pour les relations UE/Russie à Moscou. La frontière avec l'UE est une des plus stables de la Russie (comparée à ses frontières en Asie Centrale ou Extrême-Orient). Autrement dit, la proximité avec l'UE n'est probablement pas le principal problème géopolitique auquel la Russie est confrontée aujourd'hui en comparaison, par exemple, avec l'émergence de la Chine, de l'Inde, de l'Iran ou des tensions en Asie centrale. De ce point de vue, il serait sans doute plus pertinent d'envisager les relations avec l'UE davantage dans le cadre d'une politique régionale que de les inclure dans une démarche géopolitique.

Quand les experts russes et européens discutent du voisinage commun, ils préconisent la même chose – abandonner l'approche en termes de « jeu à somme nulle » au profit de solutions « gagnant-gagnant ». En réalité, ce leitmotiv sert peut-être à limiter les tensions liées au nouveau voisinage, mais ne permet pas de trouver des accords durables. Pour sortir de cette impasse et dépasser une incompréhension de fond, les deux parties devraient probablement chercher des approches combinant la géopolitique et le régionalisme. Cela implique que l'UE comprenne pourquoi, et comment, la Russie conçoit son action essentiellement en termes géopolitiques, tandis que la Russie devrait porter plus d'attention au projet de l'UE en intégrant les conséquences de la supranationalité et du régionalisme. C'est sans doute là un moyen de trouver un terrain d'entente sur les questions de voisinage.

---

<sup>2</sup> 16<sup>ème</sup> Sommet UE-Russie, Londres 4 Octobre 2005, Presse écrite, Présidence britannique de l'UE.

<sup>3</sup> T. Bordachev, "Russia's European Problem: Eastward Enlargement of the EU and Moscow's Policy, 1993-2003" in O. Antonenko et K. Pinnick, *op. cit.*, p. 51-52.



1) Cet article repose sur le constat suivant : l'UE met probablement trop l'accent sur le régionalisme au détriment de la géopolitique. La Russie, au contraire, se fixe probablement d'une manière excessive sur la géopolitique au détriment du régionalisme. Ces inclinations respectives sont finalement sources de malentendus.

2) Dans ce cas, il est primordial que les deux parties trouvent un équilibre entre régionalisme et géopolitique en vue d'aborder leur voisinage commun avec des outils intellectuels communs. Cela n'a guère de sens, par exemple, de traiter l'Ukraine et la Moldavie avec les mêmes outils. Il y a une nécessité politique d'établir une hiérarchie entre les priorités territoriales afin de rationaliser, de part et d'autre, l'allocation des ressources.

3) Ce travail préparatoire vise à élaborer des concepts territoriaux communs. Pour ne pas s'égarer, il convient pour commencer de clarifier brièvement une série de notions.

3-1. Géopolitique<sup>4</sup>. Pour de multiples raisons sur lesquelles il serait d'ailleurs utile de revenir, les étudiants et experts de l'UE ont trop longtemps négligé la géopolitique<sup>5</sup>. L'UE ne peut éviter les implications géopolitiques de l'intégration et de l'élargissement pour deux raisons principales. Tout d'abord, en raison de sa concentration de richesses comme de son expansion pacifique, l'UE ne peut éluder les implications territoriales de son projet. Ensuite, l'UE est perçue – qu'elle le veuille ou non – comme un acteur géopolitique majeur par ses voisins, en particulier, par la Russie. À l'inverse, il ne suffit plus à la Russie d'agir en puissance globale pour avoir prise sur son voisinage européen. La difficulté pour elle réside dans le comportement d'une UE, qui raisonne moins en termes territoriaux que de gouvernance et d'intégration<sup>6</sup>.

3-2. Régionalisme, inter-régionalisme et sub-régionalisme. Paradoxalement, l'étude du régionalisme et de l'inter-régionalisme est sous-représentée dans le débat académique européen<sup>7</sup>, alors même que l'action extérieure de l'UE se base largement sur des politiques régionales.

---

<sup>4</sup> Pour une présentation de l'école française, voir Th. de Montbrial, *Géographie politique*, Paris, PUF, coll. QSJ ?, 2006, p. 20-21. Définie comme « le domaine des idéologies relatives aux territoires », la géopolitique comporte une « partie éminemment psychologique au sens large » dans la mesure où elle repose sur des « images réciproques », des clichés qui entraînent des raisonnements sur les autres qui se font généralement « sur la base d'une information très incomplète ». Y. Lacoste, *Géopolitique, La longue histoire d'aujourd'hui*, Paris, Larousse, 2006, p. 8 : le terme de géopolitique désigne « en fait tout ce qui concerne les rivalités de pouvoirs ou d'influence sur des territoires et les populations qui y vivent ».

<sup>5</sup> C. Hill, "The Geopolitical Implications of Enlargement" in J. Zielonka (dir.), *Europe Unbound*, Londres, Routledge, 2002, p. 98.

<sup>6</sup> I. Neumann, "Russia as a Great Power" in J. Hedenskog *et al.*, *Russia as a Great Power, Dimensions of security under Putin*, Londres, Routledge, 2005, p. 25. Neumann ajoute : « De plus, les deux sortes de reconnaissances peuvent être contradictoires, car si la Russie recueille la plus grande reconnaissance dans le domaine de la sécurité globale, où le jeu s'appelle souveraineté et politique de puissance, le fossé se creuse entre cette facette de la politique russe et la politique dominante de l'Europe, où le nom du jeu est intégration ».

<sup>7</sup> F. Söderbaum and L. Van Langenhove, "Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", *European Integration*, n° 3, 2005, p. 251.

On peut définir le régionalisme comme une coopération institutionnalisée (que ce soit, ou non, dans le cadre formel d'une organisation régionale) entre des pays géographiquement proches. L'inter-régionalisme peut être défini comme les relations entre des groupements régionaux (et/ou sub-régionaux). On peut définir le sub-régionalisme comme le développement d'une coopération sub-régionale institutionnalisée, plus spécifiquement parmi un plus petit nombre de pays, qui peut être initiée par ces pays, ou encouragée par des acteurs extérieurs<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Les définitions sont empruntées à K. Smith, "The EU and Central and Eastern Europe: The Absence of Interregionalism", *European Integration*, n° 3, 2005, p. 348-349.

# **L'EU devrait-elle injecter de la géopolitique dans la PEV ?**

---

## ***Aptitude et inaptitude à distinguer les différents niveaux d'action extérieure***

Avec ses voisins de l'Est, l'UE est confrontée au défi stratégique suivant : combler le vide laissé par la disparition de la puissance soviétique. D'une manière générale, l'UE poursuit deux objectifs principaux. Le premier consiste à garantir la paix entre ses Etats membres. Le second vise à créer les « conditions pour la stabilité géopolitique basée sur l'engagement pour la démocratie libérale »<sup>9</sup>. L'avenir du projet européen dépend sans doute étroitement du succès, ou de l'échec, de la politique de l'UE à l'égard des pays, des régions et des sous-régions de son voisinage immédiat. Indépendamment de sa situation interne, l'UE se trouve actuellement face à un choix entre trois grandes options pour construire les relations avec sa périphérie. La première est la stabilisation. Dans cette option, l'objectif de l'UE est de chercher à éviter les conflits et affrontements territoriaux. La deuxième option est l'europanisation, ce qui conduit l'UE à promouvoir ses normes et valeurs, sans offrir une perspective d'adhésion aux pays concernés. La troisième option est l'intégration qui suppose l'adhésion du pays concerné au terme d'un processus d'accession. Dans ce dernier cas, l'élaboration du calendrier du processus d'adhésion (la durée et les échéances) a une valeur stratégique.

Dans sa forme actuelle, la PEV correspond à la deuxième option. Après le double rejet du Traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, repenser le processus de l'élargissement, dans ses implications territoriales comme dans son mode de fonctionnement, est devenu une priorité absolue. Pour combler le fossé qui s'est creusé entre élites européennes et réalités nationales, l'élargissement ne saurait être conduit comme un processus administratif reposant essentiellement sur des outils régionaux en dehors d'un contrôle politique et de délimitations territoriales. Même si l'UE n'a pas pour habitude de concevoir son action en termes géopolitiques, la géopolitique s'impose à elle pour deux raisons

---

<sup>9</sup> R. Danreuther, "Setting the Framework" in R. Danreuther (dir.), *European Union Foreign and Security Policies*, London, Routledge, 2004, p. 1-2.

principales<sup>10</sup>. Tout d'abord, le fonctionnement de l'UE ne sera pas possible sans une définition claire de ses frontières, en dépit des divergences d'intérêts et de systèmes de pensée des Etats membres, qui ne parviennent pas à s'entendre sur les frontières de l'UE à l'Est et au Sud-Est<sup>11</sup>. Ensuite, l'UE devrait être en mesure de définir clairement les différents niveaux de son action extérieure : parler sans cesse de voisinage est le meilleur moyen de brouiller les priorités territoriales sans parvenir à discerner les enjeux immédiats. C'est pourquoi l'UE doit se contraindre à une clarification géopolitique aux niveaux régional, sub-régional et bilatéral.

Au niveau régional, il existe une divergence fondamentale entre Etats membres, selon leurs propres intérêts, sur l'importance à accorder aux parties orientale et méridionale du voisinage, mais aussi aux pays cibles à l'intérieur de chacune d'entre elles. Selon toute vraisemblance, la question risque de n'être abordée que sous un angle technique lors des prochaines négociations sur l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP<sup>12</sup>). Au niveau sub-régional, il est important d'étudier la pertinence de regroupements de certains pays en sous-ensembles<sup>13</sup> ou de raisonner à l'aide de dimensions sub-régionales à l'instar de l'ancienne dimension septentrionale (*Northern dimension*). Il est également important de réfléchir à la manière appropriée d'inclure la Russie dans ces discussions. Au niveau bilatéral, l'UE devrait être capable d'établir une hiérarchie de ses priorités territoriales afin d'améliorer son impact localement.

### ***Une combinaison délicate entre la PEV et le partenariat stratégique UE/Russie***

Une des principales difficultés consiste à trouver une combinaison appropriée entre les « quatre espaces » et la PEV. L'UE peine à concilier sa politique à l'égard de la Russie et celle qu'elle mène vis-à-vis des pays d'Europe orientale (Belarus, Ukraine et Moldova). L'UE ne parvient pas, au fond, à définir clairement la place à accorder à la Russie dans sa politique à l'Est ; elle hésite encore entre une stratégie spécifique, revendiquée par Moscou, et une stratégie globale, souhaitée en particulier par les nouveaux membres, afin de réduire l'influence de Moscou sur l'UE et les pays de la CEI. Officiellement, en vertu de leurs constitutions respectives, le Belarus, l'Ukraine et la Moldova sont des Etats neutres. En réalité, l'Ukraine et la

---

<sup>10</sup> M. Lefebvre, « Un programme géopolitique pour l'Europe élargie », *Politique étrangère*, n° 3-4, 2003, p. 718.

<sup>11</sup> W. Wallace, "Where Does Europe End?" in J. Zielonka (dir.), *Europe Unbound*, *op. cit.*, p. 78-79.

<sup>12</sup> ENPI en anglais.

<sup>13</sup> Il y a de nombreuses combinaisons possibles pour cela. Par exemple : (a) Le Belarus, la Moldova et l'Ukraine en tant qu'anciens membres de l'Union soviétique ; (b) la Géorgie, en plus des pays précédents ; (c) les pays du Caucase y compris la Géorgie ; (d) la Géorgie et l'Ukraine en raison de leur récente évolution interne et de leur objectif commun de « promouvoir la démocratie ».

Moldova proclament, l'une et l'autre, leur objectif politique de rejoindre l'UE, tandis que le Belarus s'enferme dans son isolement et refuse tout contact avec les institutions occidentales. Moscou considère les pays de l'Ouest de la CEI comme la zone de ses intérêts vitaux à la fois pour des raisons économiques et de sécurité. Dans ce dernier domaine, les trois pays risquent de se transformer, à la suite des élargissements de l'OTAN et de l'UE, en une « zone grise » comprenant soixante millions d'habitants, confinée entre la Russie à l'Est et une OTAN et une UE élargies à l'Ouest<sup>14</sup>.

Depuis une dizaine d'années, l'action de l'UE à l'égard du Belarus, l'Ukraine et la Moldova manque de cohérence. En raison de leurs relations historiques particulières avec Moscou, ces trois pays n'ont jamais été considérés par l'UE comme prioritaires. En effet, au début des années 1990, la politique de l'UE à leur égard a été implicitement basée sur l'idée qu'ils se regrouperaient autour de la Russie au sein de la CEI<sup>15</sup>. C'est avec ce schéma en tête que l'UE a encouragé le maintien de liens économiques étroits entre la Russie et ces pays. Cette approche continue à déterminer la politique de l'UE. Cependant, l'accession de nouveaux membres comme la Pologne ou les États baltes, suivie des événements en Ukraine, ont remis en cause ce schéma. Parallèlement, en dépit de sommets réguliers et des déclarations publiques, les relations entre UE/Russie peinent à progresser. L'écart entre les mécanismes existants et la substance réelle des échanges s'est creusé : le dialogue permanent n'est pas forcément signe de projet commun<sup>16</sup>. Il semblerait plutôt que la nouvelle proximité territoriale, les inégalités de développement et les différences conceptuelles aient ravivé la tension entre intérêts et valeurs.

Dire que l'UE et la Russie développent un « partenariat stratégique » indépendamment de la PEV ne signifie pas qu'elles mobilisent des ressources financières spécifiques pour l'alimenter. En fait, le soutien financier pour les pays partenaires de la PEV sera apporté par le biais d'un seul instrument, l'IEPV. A partir de 2007, il devrait remplacer les programmes géographiques et thématiques existants qui couvrent les pays concernés<sup>17</sup>. La période actuelle (2004-2006) est assurée par des accords spécifiques, appelés « programmes de voisinage » qui visent à aborder les opportunités et défis issus de l'élargissement par le biais d'une coopération renforcée aux niveaux transfrontalier et régional. Ces programmes visent aussi à faciliter les flux de migration légale, l'échange de biens et services qui traversent les frontières extérieures de l'Union<sup>18</sup>. Pour la période 2007-2013, l'IEPV serait doté de 14 929 millions d'euros, ce qui représenterait un peu plus de 15 % des dépenses de politique extérieure de l'UE (montant

---

<sup>14</sup> "Filling 'the Gap', Russian Security Policy Towards Belarus, Ukraine and Moldova Under Putin" in J. Hedenskog *et al.*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>15</sup> A. Zagorski, "Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus" in R. Danreuther (dir.), *European Union Foreign and Security Policies*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>16</sup> C. Bayou, « Le dialogue russo-européen sert-il un projet ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n° 3, 2005, p. 71-107.

<sup>17</sup> Proposition présentée par la Commission : "Laying Down General Provisions Establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument", COM (2004) 628 final, 29/09/2004.

<sup>18</sup> "Tacis Cross-Border Cooperation: Strategy Paper and Indicative Programme 2004-2006", adopté par la Commission Européenne, 21/11/2003.

proposé de 95 590 millions d'euros)<sup>19</sup>. En 2004, le budget pour les pays méditerranéens et l'Europe de l'Est s'élevait à 1 420 millions d'euros dont 467 millions d'euros pour l'Europe de l'Est, le Caucase et l'Asie centrale et 953 millions d'euros pour le Moyen-Orient et le sud de la Méditerranée<sup>20</sup>.

Selon la Commission, le « partenariat stratégique » avec la Russie sera développé à travers les quatre espaces communs « en accord avec la PEV », ce qui devrait également entraîner l'intensification de la coopération transfrontalière et régionale. Le partenariat avec la Russie devrait s'inscrire dans l'IEPV. Plus précisément, la Commission recommande d'apporter à la Russie un soutien en vue de mettre en œuvre les aspects correspondants du partenariat stratégique dans le cadre de l'IEPV<sup>21</sup>. Les orientations de la Commission conduisent d'ores et déjà à des conclusions politiques et pratiques. Premièrement, le statut spécial revendiqué depuis toujours par Moscou perdrait progressivement son sens si, dans les faits, le partenariat stratégique était financé par l'IEPV. Deuxièmement, la Russie sera implicitement entraînée dans une sorte de compétition pour les fonds : elle aura à rivaliser avec les autres partenaires de la PEV. Troisièmement, le fait que la PEV et le partenariat stratégique UE-Russie se recouvrent partiellement pourrait favoriser une rationalisation financière, qui aurait dû aller de pair avec les changements institutionnels prévus par le Traité Constitutionnel. Quatrièmement, eu égard à l'attitude de l'UE envers ses principaux voisins, il sera très significatif de voir comment celle-ci reliera la notion de « partenariat stratégique » aux dispositions financières. Autrement dit, l'UE sera-t-elle en mesure de traduire (politiquement et financièrement) le terme « stratégique » en aide financière et, si c'était le cas, de quelle manière ? Cinquièmement, la Russie comme tous les partenaires de la PEV est supposée intensifier la coopération transfrontalière et régionale avec l'UE.

### ***Un « no man's land » entre le régionalisme et le bilatéralisme***

La PEV cherche à articuler dans la pratique une approche régionale et bilatérale. S'appuyant sur les accords existants, elle est supposée apporter une valeur ajoutée à la fois aux pays partenaires et à l'UE, en renforçant le partenariat et en le rendant conforme aux normes de l'UE. La PEV est avant tout une tentative de créer un bon voisinage selon les valeurs et normes de l'UE. En outre, la PEV cherche à éviter l'apparition de nouvelles lignes de partage en Europe. La dimension régionale passe, en premier lieu, par un processus d'intégration, permettant aux pays

---

<sup>19</sup> Le budget de l'action extérieure représente moins de 10 % du budget global de l'UE.

<sup>20</sup> Chiffres cités d'après K. Smith, "The outsiders: the European neighborhood policy", *International Affairs*, n° 4, 2005, p. 767.

<sup>21</sup> <[www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm)>/Questions les plus fréquentes (Frequently Asked Questions) sur la PEV.

partenaires d'accéder au marché intérieur de l'UE. La dimension bilatérale repose quant à elle sur la différenciation entre destinataires de la PEV en tenant compte des besoins et capacités de chaque pays. Les Plans d'Action constituent les principaux outils opérationnels qui sous-tendent la relation entre l'UE et le pays destinataire de la PEV. Chaque Plan d'Action recense les objectifs dans des domaines variés (politique, sécurité, économie, commerce, environnement, science et culture). Sa mise en œuvre est assurée avec le soutien financier et technique de l'UE.

La PEV manque clairement de vision géopolitique. En éludant la délimitation définitive d'un périmètre territorial, la PEV a tendance à se transformer de politique destinée à définir et à soutenir le voisinage de l'UE en un instrument de plus en plus utilisé pour la coopération internationale en général. Dans un avenir proche, l'Égypte, la Syrie et le Liban devraient être destinataires de la PEV. Sans réflexion d'ordre géopolitique, il n'y a pas de raison pour que ce processus cesse. En ce qui concerne l'approche bilatérale par le biais des Plans d'Action, il est prématuré, à ce stade, d'en évaluer l'efficacité. Leur arrière-plan politique est toutefois évident. Les Plans d'Action comprennent des objectifs politiques liés à la promotion de la démocratie, notamment, avec les voisins méditerranéens. En outre, ils « reflètent une bonne dose d'intérêts égoïstes de la part de l'UE »<sup>22</sup>. Ainsi, l'UE fait de la conclusion des accords de réadmission avec les destinataires de la PEV (et aussi la Russie) un de ses objectifs prioritaires. D'une certaine manière, les Plans d'Action favorisent une approche géopolitique qui ne dit pas son nom de peur d'avoir à exprimer publiquement des choix politiques. En favorisant le bilatéralisme, l'UE se trouve toujours en position de force pour faire valoir ses intérêts. En exigeant des accords de réadmission comme l'une des conditions essentielles de mise en œuvre de la PEV, l'UE délimite indirectement les frontières de son voisinage.

Selon Karen Smith, dans la PEV « le bilatéralisme l'emporte largement sur le régionalisme »<sup>23</sup>, ce qui explique un manque général d'inter-régionalisme. Paradoxalement, l'élargissement de l'UE a sans doute encore accentué cette tendance. La politique de l'UE vers l'Europe de l'Est établit aujourd'hui une différenciation accentuée entre les pays qu'au cours des dix dernières années<sup>24</sup>. Parallèlement, la PEV entend dans ses principes renforcer les formes existantes de coopérations régionale et sub-régionale, tout en offrant un cadre pour leur développement. L'UE ne cherche pas à créer de nouvelles structures, mais plutôt à soutenir celles qui existent. À l'Est, la Russie a vocation à participer aux différentes formes de coopération régionale. Le Conseil de l'Europe, le Conseil de la mer Baltique, l'Initiative Centrale Européenne ou la Coopération Économique de la mer Noire sont vues comme des structures ayant un rôle important à

---

<sup>22</sup> K. Smith, "The Outsiders: The European Neighborhood Policy", *op. cit.*, p. 765.

<sup>23</sup> K. Smith, "The EU and Central and Eastern Europe: The Absence of Interregionalism", *op. cit.*, p. 360.

<sup>24</sup> A. Zagorski, "Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus", *op. cit.*, p. 93.

jouer en la matière<sup>25</sup>. En revanche, ni la CEI, ni l'EEU ne sont mentionnés dans les documents officiels de l'UE<sup>26</sup>.

L'attitude de l'UE envers ses voisins de l'Est entretient une contradiction de fond. D'une part, l'UE encourage la coopération régionale à travers le monde et se targue d'en être un modèle. De l'autre, l'UE n'a jamais apporté son soutien à la coopération régionale entre les anciennes républiques soviétiques, en particulier, dans le cadre de la CEI. Or, cette position s'explique principalement par des considérations géopolitiques. En effet, signer un accord avec la CEI, ou un de ses sous-groupes, légitimerait et renforcerait le contrôle exercé par la Russie sur ses voisins proches. La Commission tente d'éviter cet écueil en indiquant que les anciennes républiques soviétiques ne « sauraient être traitées comme un bloc monolithique » tout en reconnaissant qu'elles sont confrontées à des défis communs<sup>27</sup>. Du point de vue géorgien, moldave ou ukrainien, cette position est souhaitable, mais porteuse d'un certain nombre d'ambiguïtés. En réalité, la difficulté consiste à engager la Russie dans une coopération sub-régionale à la fois pour prévenir son isolement et/ou pour neutraliser sa capacité de nuisance. Le « partenariat stratégique » UE/Russie, qui aux yeux de l'Ukraine, de la Moldova ou de la Géorgie peut s'exercer à leurs dépens, n'est toujours pas en mesure d'aborder la coopération régionale sous cet angle.

Recommandation 1 : L'UE devrait clarifier sa position de principe à l'égard des projets d'intégration sub-régionale au sein de l'espace post-soviétique.

Recommandation 2 : L'UE devrait trouver une meilleure combinaison entre ses approches régionale et bilatérale. Un niveau sub-régional est certainement nécessaire pour assurer une action plus efficace ayant une meilleure lisibilité géopolitique. De ce point de vue, les dimensions régionales existantes comme la « Dimension septentrionale » devraient être l'objet d'un audit détaillé afin de voir quels enseignements pratiques pourraient en être tirés.

Recommandation 3 : L'UE ne devrait pas mener ses politiques à l'égard du Belarus, la Moldova, l'Ukraine et la Géorgie indépendamment de sa politique envers la Russie, mais de concert avec elle en fonction d'un degré d'association à définir avec la capitale concernée. Parallèlement, elle devrait insister auprès de Moscou sur la nécessité absolue de ne plus favoriser, d'une manière ou d'une autre, des « conflits gelés », mais au contraire de s'engager dans une logique de résolution.

Recommandation 4 : L'UE devrait profiter de l'IEPV pour repenser les modalités de son « partenariat stratégique » avec la Russie. Le débat est d'ores et déjà ouvert sur la dotation financière dans le cadre de l'IEPV.

<sup>25</sup> <[www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm) / Frequent Asking Questions (question les plus fréquentes) sur la PEV.

<sup>26</sup> Communauté des Etats Indépendants (CEI) et Espace Economique Unifié (EEU), projet d'intégration économique entre la Russie, le Belarus, l'Ukraine et le Kazakhstan lancé en septembre 2003.

<sup>27</sup> European Commission, *TACIS Regional Cooperation: Strategic Considerations 2002-2006 et Indicative Program 2002-2003*, 27/12/2001.



Les deux parties devraient commencer par préparer de nouveaux projets de coopération transfrontalière pour travailler à l'instauration d'une confiance commune à l'échelle régionale.

# La Russie devrait-elle injecter du régionalisme dans sa politique à l'égard de la CEI ?

---

## *Une politique européenne réactive*

Aujourd'hui, la plupart des experts russes estiment que l'Europe est le partenaire naturel de leur pays, en vertu des traditions culturelles communes et d'un phénomène d'auto-identification. Parmi les nombreux partenaires internationaux de la Russie, l'UE occupe une place privilégiée<sup>28</sup>. Ce sentiment est largement partagé par les milieux d'affaires, mais partiellement par les milieux politiques. Il est fréquent de dire que Vladimir Poutine a lancé une politique pro-européenne au moment de son arrivée au Kremlin en 2000. Au cours de son premier mandat, sa volonté d'euro-péanisation de la Russie semblait assez claire, même si V. Poutine soulignait sans cesse la « spécificité » russe, c'est-à-dire l'existence d'une voie de développement particulière pour son pays. Il n'est guère surprenant que Poutine se heurte au dilemme traditionnel russe : comment s'euro-péaniser sans perdre son identité nationale ? En termes pratiques, le choix européen implique la reconnaissance de règles communes, ainsi que le partage de valeurs politiques. En raison de son histoire et de sa volonté d'être traitée comme une grande puissance, il est hautement improbable que la Russie s'engage dans un processus d'intégration (personne, ni à Bruxelles ni à Moscou, ne songe sérieusement à cette option). D'une manière générale, les élites russes considèrent qu'un tel choix porterait atteinte aux intérêts russes, en affaiblissant rapidement son influence sur les zones limitrophes. En somme, Moscou n'a nullement l'intention de gérer son développement intérieur et ses relations extérieures, en fonction des impératifs de l'acquis communautaire ou des principes moraux prônés par l'UE.

Cette position de Moscou est bien connue. Cependant, l'UE peine à reconnaître les racines géopolitiques de cette attitude de la Russie. L'UE considère son élargissement et celui de l'OTAN comme deux processus distincts. En revanche, les élites russes relient ces deux élargissements dans la mesure où certains nouveaux membres ont rejoint l'OTAN précisément pour obtenir des garanties de sécurité face à une menace

---

<sup>28</sup> S. Karaganov *et al.*, "Russia's European Strategy: A New Start", *Russia in Global Affairs*, n° 3, 2005.

russe résurgente. L'UE ne bénéficie pas de la même crédibilité que l'OTAN en matière de sécurité aux yeux des Russes : le Kremlin considère l'OTAN comme la véritable organisation de sécurité sur le continent européen, ce qui oblige à trouver une interaction efficace avec elle. Sans doute convient-il de garder à l'esprit que les positions de Moscou face au double élargissement traduisent un mélange de perception de menace physique profondément enracinée et une impression d'un recul géopolitique.

Plus largement, la plupart des positions russes s'expliquent par un système de pensée géopolitique, qui est largement partagé au sein des élites : « puissance militaire, questions territoriales, perceptions de menaces et notions d'équilibre stratégique ont acquis [en Russie] une importance inégalée sur la planète »<sup>29</sup>. De ce point de vue, c'est sans doute une erreur de la part de l'UE (qui s'explique par une sorte de dogmatisme latent consistant à éviter toute réflexion sur la délimitation de ses frontières) de négliger cette dimension en négociant avec les Russes. La Russie est un État qui réfléchit essentiellement en termes de souveraineté et d'intégrité territoriale. En mettant l'accent sur la sécurité mais aussi sur les questions économiques, V. Poutine a contribué à l'assouplissement du dogmatisme géopolitique traditionnel russe. L'amélioration des relations entre l'OTAN et la Russie constitue certainement l'un des principaux acquis de sa politique extérieure. Malgré une forte résistance des militaires, Poutine est parvenu à changer la perception de l'alliance qui n'est plus systématiquement vue sous le signe de l'hostilité<sup>30</sup>. Cette rupture intellectuelle ne signifie pas la fin des réflexes géopolitiques, mais invite à repenser les relations triangulaires Russie/OTAN/UE<sup>31</sup>. Dans tous les cas, l'UE doit mesurer les conséquences d'approche territoriale russe qui n'intègre pas encore les concepts européens liés aux politiques régionales, mais qui demeure très fortement empreinte de géopolitique. Le défi consiste donc pour les deux parties à comprendre les schémas de l'autre afin de trouver un équilibre entre le régionalisme et la géopolitique.

## ***Dépasser la géopolitique***

La politique de Poutine au cours de son premier mandat se fondait sur une dialectique entre préoccupations économiques et de sécurité<sup>32</sup>. Sa politique avait pour but de promouvoir le développement économique de la

---

<sup>29</sup> B. Lo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, London, Blackwell Publishing/RIIA, 2003, p. 72. Le chapitre 5 est utile pour mieux comprendre ce système de pensée géopolitique.

<sup>30</sup> J. Godzimirski, "Russia and NATO, Community of Values or Community of Interests" in Hedenskog *et al.*, *op. cit.*, p. 57-80.

<sup>31</sup> Voir sur ce sujet l'article d'A. Monaghan dans le même numéro de *Russie.Nei.Visions*.

<sup>32</sup> T. Gomart, « Vladimir Poutine ou les avatars de la politique étrangère russe », *Politique étrangère*, n° 3-4, 2003, p. 795.

Russie, tout en misant sur une diplomatie « multi-vectorielle » destinée à faire de son pays un partenaire attractif sur la scène internationale. Son projet le plus ambitieux d'intégration consistait à créer un espace économique commun au sein de la CEI en intégrant davantage les économies de la Russie, du Belarus, de l'Ukraine et du Kazakhstan, ce qui aurait abouti à l'apparition de deux centres européens<sup>33</sup>. Signé en septembre 2003, l'EEU est entré en vigueur en mai 2004. Les quatre pays représentent environ 90 % du PNB de la CEI<sup>34</sup>. La réaction de la Commission à cette initiative a été négative : elle a appelé à la prudence, mettant en doute la compatibilité entre cette zone et l'« espace commun » économique que l'UE et la Russie étaient en train de créer<sup>35</sup>. Cette zone, pour laquelle les perspectives d'une monnaie commune ont été étudiées, présente un intérêt plus géopolitique qu'économique (aucun de ses pays n'étant membre de l'OMC). De sérieux doutes existent sur sa viabilité, mais cette démarche est révélatrice de l'état d'esprit qui prévaut à Moscou, c'est-à-dire, de la prédominance d'une approche géopolitique dans ses relations avec l'UE. Évidemment, les événements en Ukraine ont sérieusement ébranlé le projet, mais ils n'ont pas remis en question les réflexes géopolitiques de Moscou.

Depuis plusieurs années, la Russie s'est engagée sur la voie d'investissements à l'étranger, surtout dans les pays de la CEI mais aussi dans les nouveaux Etats membres de l'UE. Signe de renouveau, ces investissements traduisent également une évolution de certaines élites russes : les affaires économiques ont acquis de l'autonomie et les hommes d'affaires entendent prendre part à la mondialisation. Néanmoins, l'Etat n'a pas renoncé à contrôler les capitaux privés (au-delà de leur fiscalisation) en particulier dans des domaines stratégiques comme l'énergie ou l'aéronautique. Grâce à la rente pétrolière, il est possible de compléter les traditionnels moyens d'influence par un surcroît d'investissements utilisés de manière différenciée selon le pays de la CEI<sup>36</sup>. La vision stratégique de Moscou pour la CEI repose sur trois principes fondamentaux. D'abord, le capital russe doit être utilisé pour des prises de participation dans les secteurs stratégiques. Deuxièmement, l'influence politique devrait être utilisée pour défendre systématiquement les intérêts de la Russie dans le domaine de la sécurité. Troisièmement, une logique « soft power »<sup>37</sup> devrait voir jour afin de créer une sorte d'espace culturel commun reposant sur la langue russe. L'UE devrait tenir compte de la position dominante de la Russie dans l'espace d'information (TV, radio, journaux, magazines et livres) des pays de la CEI<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> T. Gomart, "Enlargement Tests the Partnership Between The EU & Russia" CSRC, Russia Series 04/23, août 2004, p. 5.

<sup>34</sup> F. Cameron and J. Domanski, "Russian Foreign Policy with Special Reference to its Western Neighbours", *EPC Issue Paper*, n° 37, juillet 2005, p. 7.

<sup>35</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européens relative à la Russie, COM (2004) 106, 09/02/2004.

<sup>36</sup> I. Kobrinskaya, "The Multispeed Commonwealth", *Russia in Global Affairs*, n° 1, 2004.

<sup>37</sup> D. Trenin, "Identičnost' i integraciâ: Rossiâ i Zapad v XXI veke" [Identité et intégration : la Russie et l'Occident au XXI siècle], *Pro et Contra*, n° 3, 2004, p. 16.

<sup>38</sup> J. Hedenskog, "Filling 'the Gap', Russian Security Policy Towards Belarus, Ukraine and Moldova Under Putin » in J. Hedenskog *et al.*, *op. cit.*, p. 149.

Malgré cette panoplie de moyens, la Russie semble en perte d'influence, ou plus précisément de pouvoir d'attraction. Certains analystes considèrent que l'espace post-soviétique menace de devenir une sorte d'« Europe intermédiaire », la Russie n'étant plus considérée comme un pôle de dynamisme politique et économique satisfaisant<sup>39</sup>. La recherche de sources de croissance économique diversifiées par les autorités russes n'a pas libéré le pays de sa dépendance traditionnelle à la rente énergétique. Parallèlement, l'UE est perçue comme une zone de stabilité démocratique et de prospérité économique. Ces dernières années, les pays de la zone occidentale de la CEI ont pris conscience d'un possible choix entre deux types d'organisation à la suite d'un changement d'attitude de la Russie. N'ayant plus la volonté ni les moyens d'intervenir militairement, la Russie repense l'exercice de sa puissance. Ce changement constitue une des leçons, sans doute insuffisamment tirée des récents événements au sein des pays de la CEI. La prochaine étape à franchir pour la Russie, en particulier pour ses milieux militaires, est de comprendre que son implication directe, ou indirecte, dans les « conflits gelés » pénalise son propre développement.

### ***Manque de régionalisme et limites de la coopération transfrontalière***

De nombreux experts russes cherchent à concevoir de nouvelles formes d'intégration régionale. Parmi eux, certains considèrent que la CEI a un avenir comme organisation régionale, même si elle subit une perte de prestige. D'autres experts estiment que la CEI est maintenue artificiellement en vie par le biais des contacts personnels entre les leaders. Le dernier sommet de la CEI s'est tenu à Kazan, en août 2005. Même si la modernisation de l'organisation constitue toujours un objectif de la Russie, Poutine a ouvertement reconnu ses dysfonctionnements. Le Président russe a préconisé la création d'un « groupe des sages », capable d'élaborer et de promouvoir une réorganisation de la Communauté. Officiellement, les autorités russes entendent transformer leurs relations avec les anciennes républiques soviétiques. A Kazan, V. Louchtchenko a déclaré que son pays ne se retirerait pas de l'EEU, à condition que cette participation n'entre pas en contradiction avec son objectif de rejoindre l'UE. En même temps, l'Ukraine a refusé de signer tout accord instaurant des institutions et mécanismes « supranationaux ». Récemment, les autorités russes ont insisté sur la nécessité d'adopter des règles du jeu acceptables dans l'espace post-soviétique en accord avec leurs principaux partenaires (les États-Unis et l'UE). Ces tentatives interviennent au moment où « cette organisation lâche semble se scinder en deux camps différents »<sup>40</sup>. D'un côté, un groupe qui est prêt à rester dans l'orbite russe

---

<sup>39</sup> A. Moshes, "Reaffirming the Benefits of Russia's European Choice", *Russia in Global Affairs*, n° 3, 2005.

<sup>40</sup> I. Torbakov, "Kremlin wants to set parameters on Western interests in CIS states", *Eurasia Daily Monitor*, Issue 168, 12 septembre, 2005.

(le Belarus et le Kazakhstan) ; de l'autre, un groupe pro-occidental qui cherche à intégrer les structures euro-atlantiques (l'Ukraine et la Géorgie). Il n'y a pas de doute que la déclaration de V. Iouchtchenko et M. Saakachvili à Borjomi en faveur d'une « Communauté de choix démocratique » a été perçue par Moscou comme un tournant décisif. Elle réactive le débat sur la pertinence de la CEI correspondant aux réalités géopolitiques actuelles.

Parallèlement, des experts russes insistent sur la nécessité d'un renouveau de la CEI, en vue d'éviter les incertitudes de cette région. Soutenant que ni les États-Unis ni l'UE ne sont capables d'imposer leurs systèmes de gouvernance sur le territoire de la CEI, certains d'entre eux présentent la Russie comme l'unique force d'intégration véritable<sup>41</sup>. Dans cette optique, la Russie devrait se faire force de propositions, ce qui implique un changement d'attitude de sa part à l'égard des anciennes républiques soviétiques et un désir de travailler par consensus avec des pays passant du statut d'affidés à celui d'associés. Dans le contexte actuel, la limitation de l'instabilité entre l'UE et la Russie en évitant la désintégration de la CEI mérite un examen attentif. Demander la création d'un cadre UE-CEI<sup>42</sup> risquerait de figer certaines pratiques, mais pourrait également contribuer à alimenter l'inter-régionalisme.

Malgré les tentatives de renouveler et redessiner l'espace post-soviétique, il convient d'insister sur le déficit global d'intégration régionale en son sein. En fait, les différents groupes se concentrent plus sur les intérêts politiques, militaires et stratégiques que sur l'intégration économique et commerciale. Il semble que la tentative russe de restaurer un espace économique commun par le biais d'une intégration avec les membres de la CEI signifie la mise en place d'un régime préférentiel régional sur une toile de fond géopolitique<sup>43</sup>. En réalité, des coopérations régionales, dignes de ce nom, au sein de la CEI n'existent toujours pas. Par exemple, le volume d'échanges commerciaux de la Russie avec les pays membres de la CEI a été divisé par 5 en passant de 138,1 milliards de dollars US en 1991 à 25,8 milliards de dollars US en 2002<sup>44</sup>. Il est essentiel de relever que les recommandations faites par un groupe d'experts sur ce point souligne le besoin de travaux préliminaires. En vue de traiter des problèmes de caractères normatifs et juridiques, les experts recommandent des conférences qui auraient pour objet de préparer des études à diffuser au sein de différentes autorités<sup>45</sup>. Autrement dit, il n'y a pas de doute que le savoir-faire en matière d'intégration régionale au sein de la CEI demeure très limité.

---

<sup>41</sup> O. Butorina, "Change or Die", *Russia in Global Affairs*, n° 3, 2005.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> A. Kupriianov, "Globalization and International Transregional Cooperation Between Post-Soviet Countries", *Problems of Economic Transition*, n° 12, 2005, p. 33-34.

<sup>44</sup> V. Vashanov, "Problems of Interregional Cooperation Between Russia and the Commonwealth of Independent States", *ibid.*, p. 9.

<sup>45</sup> Recommendations of the International Scientific Conference on "Regional Cooperation Between Russia and the CIS" (Moscow, 20-21 May, 2004), *ibid.*, p. 114-116.

Recommandation 5 : La Russie devrait promouvoir une politique plus positive à l'égard des pays de la CEI en améliorant son pouvoir d'attraction. Cela passerait, en premier lieu, par l'affirmation d'une volonté politique de mettre terme aux « conflits gelés » en acceptant l'idée que ces conflits cantonnent la Russie dans une attitude post-impériale et contre-productive.

Recommandation 6 : La Russie devrait faire meilleur usage de ses outils d'information en vue de promouvoir une image positive d'elle-même. Langue officielle à l'ONU, le russe doit être davantage valorisé. Réciproquement, l'UE devrait accorder plus d'attention aux différentes formes de « soft power » de la Russie. L'UE comprendrait ainsi ses changements d'attitude à l'égard l'« Europe intermédiaire ».

Recommandation 7 : En raison de l'évolution de l'Ukraine, la Russie – en accord avec les pays concernés – devrait préparer une nouvelle mouture de l'EEU, ou de structures flexibles, en insistant sur la nécessité de travailler de manière pragmatique à l'intégration régionale. L'UE devrait d'emblée y être associée afin de créer un climat de confiance mutuelle. Il en va de même pour des initiatives émanant d'autres pays membres de la CEI. Il est essentiel de relier intégration économique et libéralisation politique afin d'éviter de nouveaux clivages territoriaux. L'avenir de la CEI et de ses avatars devrait être considéré comme un sujet de préoccupation pour l'UE

Recommandation 8 : La Russie devrait élaborer un meilleur savoir-faire en matière de coopération transfrontalière, définie comme une collaboration plus ou moins institutionnalisée entre des autorités infra-nationales par-delà les frontières nationales<sup>46</sup>. La Russie devrait participer à des retours d'expérience en vue de rendre opérationnels ses propres projets d'intégration.

---

<sup>46</sup> M. Perkmann, "Cross-Border Regions in Europe, Significance and Drivers of Regional Cross-border cooperation", *European Urban and Regional Studies*, n° 2, 2003, p. 156.