

Les Nouvelles du Mouvement européen-Provence

Les développements de la crise ukrainienne confrontent l'Union européenne aux difficultés de son "partenariat oriental" (politique européenne de voisinage, association, adhésion...) et à de nouvelles problématiques. *Les Nouvelles du MEP*, pour nourrir votre réflexion, vous proposent un dossier établi par Jean Vergès, Président d'honneur du *Mouvement européen-Provence*. Selon la formule d'usage, ce texte n'engage que son auteur.

L'EUROPE APRÈS "MAÏDAN"

Le monde change, l'Europe aussi... Il y a un peu plus de 30 ans, les ouvriers polonais de Solidarnosc étaient menacés d'une lourde répression par les forces du Général Jaruzelski. Un de nos ministres des Affaires Etrangères à qui l'on demandait ce que pouvaient faire les pays occidentaux répondit à peu près : rien sinon envoyer des navires en Baltique pour sauver les fuyards. Son réalisme souleva l'indignation. Il avait cependant raison... On ne fit rien... ou presque. Les polonais ne durent leur liberté qu'à leur courage. Depuis, certaines choses ont changé : le mur de Berlin est tombé, la Déclaration d'Helsinki et la "Charte 77" ont guidé les peuples d'Europe centrale et orientale vers la liberté, l'Union soviétique a imploré, l'Union européenne a prospéré et s'est élargie... mais pas les structures fondamentales du continent. Vladimir Poutine pour qui la disparition de l'URSS a été « *le plus grand désastre géopolitique du XX^{ème} siècle* » s'est assigné pour mission de rendre à la Russie une puissance diplomatique et un espace censés inciter au respect de ses intérêts fondamentaux. Apparemment, une grande partie du peuple russe le suit sur ce point.

Ce qui n'était, en novembre 2013, qu'une difficulté rencontrée par l'Union européenne dans la mise en place d'un espace de prospérité partagée et de bon voisinage avec les pays qui l'entourent débouche sur une crise internationale. "L'affaire ukrainienne" n'a, d'abord, été qu'un dossier de la "Politique européenne de voisinage" (PEV) de l'Union. Le 29 novembre 2013, la conférence de Vilnius réunit l'Union et les six Etats du "Partenariat oriental" pour la signature des accords bilatéraux d'association de l'UE avec chacun d'eux. Deux Etats se déclarent prêts à les signer (l'Azerbaïdjan et la Moldavie), quatre refusent (l'Arménie, la Biélorussie, la Géorgie et l'Ukraine). Ce qui n'était qu'un échec momentané de la PEV prend une dimension tragique au sein de l'un d'eux, l'Ukraine, un pays de 46 millions d'habitants, lorsqu'une partie de la population refuse énergiquement l'interruption de la marche de leur pays vers "l'Europe". La violence de la répression des manifestations de masse sur la place Maïdan et dans d'autres villes provoque l'indignation des opinions occidentales et débouche sur la chute du gouvernement. Durant la même période, la réunion semestrielle du "partenariat UE – Russie" se déroule à Bruxelles le 28 janvier 2014 dans une grande tension. Les responsables russes dénoncent l'ingérence des pays de l'Union dans les affaires intérieures de l'Ukraine. Dans les semaines qui suivent, la Russie, pour protéger ses intérêts stratégiques et son influence, esquisse une politique "d'aide fraternelle" aux populations russophones d'Ukraine, comparable à celles qu'elle a plusieurs fois pratiquées dans les pays européens au temps de la guerre froide. Les événements s'accroissent ensuite et le Parlement de la Région de Crimée vote, au début du mois de mars 2014, le rattachement à la Russie de cette presqu'île historiquement liée à elle. Le 16 mars 2014, un referendum approuve le rattachement de la Crimée à la Russie. La crise prend alors des dimensions qui dépassent le cadre actuel de la *Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union* (PESC) et les limites de sa pensée stratégique.

L'objet de ce dossier est de fournir à ceux qui, au-delà des indignations légitimes mais parfois exagérées, s'intéressent aux réalités européennes, quelques éclaircissements sur les institutions et les stratégies de l'Union sur le continent européen et d'évoquer certaines perspectives géopolitiques auxquelles elle est désormais confrontée.

1. L'attractivité du modèle européen

On pouvait s'attendre à ce que le gouvernement ukrainien ait quelque difficulté à choisir entre l'Union et la Russie ; ce qui a surpris tout le monde, c'est la profondeur et la violence des réactions d'une grande partie du peuple ukrainien devant l'échec économique, la corruption et l'autoritarisme d'un régime postcommuniste. Les milliers de manifestants de la place Maïdan exprimaient un choix civilisationnel non seulement en faveur de la prospérité relative de l'Union européenne mais surtout de ses valeurs : la démocratie et l'Etat de droit. Comme le disait l'occupant d'un bâtiment public, « *on a le choix entre deux civilisations, la démocratie et l'autocratie* ». Les événements du Maïdan valident les objectifs de la politique européenne de voisinage définis par l'article 8,1 du Traité sur l'Union européenne (TUE) : développer «... *un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union* ». Mais évidemment, l'invitation faite par l'Union à l'Ukraine de rendre ses structures économiques et ses normes de gouvernance

compatibles avec le droit de l'Union n'avait de sens, aux yeux de ceux qui prenaient tous les risques sur le terrain, que si elle débouchait, à terme, sur l'intégration complète de leurs pays dans l'Union en tant que membre à part entière, c'est-à-dire sur son adhésion à l'Union.

2. D'imprudentes promesses

La signature des deux accords d'association à Vilnius, puis les premiers "événements" survenus en Ukraine ont suscité des déclarations dans lesquelles les concepts d'association et d'adhésion à l'UE, les politiques de voisinage et la stratégie d'élargissement de l'UE ont été confondus. A Vilnius, immédiatement après l'acceptation de l'accord de son pays, le Premier Ministre Moldave déclarait que « *cet accord conduirait son pays vers l'Union européenne* » (Le Monde du 01.02.2013). Et la Commission indiquait que c'était bien « *une perspective européenne évidente* » qui était proposée à l'Ukraine (Le Monde du 04.02.2013). Le Commissaire à l'élargissement et à la politique de voisinage aurait, selon la presse, expressément évoqué la perspective d'adhésion offerte à l'Ukraine. Il s'inscrivait dans une pratique imprudente qui consiste à évoquer l'éventualité de l'adhésion pour inciter l'Etat associé à réaliser le plus complètement possible les réformes prévues par l'accord d'association. Cette confusion entre l'association et l'adhésion, entre la politique de voisinage et la stratégie d'élargissement suggérée par l'intitulé même des missions d'un "Commissaire à l'élargissement et à la politique de voisinage" pourrait s'avérer source de malentendu et de déception.

L'association peut déboucher sur l'adhésion, mais pas nécessairement. Selon le droit de l'Union européenne, un pays comme l'Ukraine peut, à long terme, avoir pour perspective l'adhésion. Etat européen, elle a en effet vocation à être un jour candidate à l'adhésion et à devenir membre de l'Union lorsque les conditions de son adhésion seront remplies. Mais tous les Etats associés n'ont pas vocation à devenir membre de l'Union européenne. Il convient de distinguer ces situations.

3. Association et adhésion

La signature d'un accord d'association dans le cadre de la politique européenne de voisinage vaut-elle promesse d'adhésion du pays associé ? Passé le contexte émotionnel, la solidarité avec le désir d'Europe si vigoureusement exprimé par une grande partie du peuple ukrainien ne peut conduire à des promesses que l'on ne serait pas assuré de pouvoir tenir. La réponse à la question est nuancée. Dans certains cas, l'association conduit, à terme, à l'adhésion (ce fut le cas pour un certain nombre d'Etats membres actuels de l'Union), mais toute association ne débouche pas nécessairement sur l'adhésion. Ce sont là deux concepts différents. L'association définit des liens étroits entre le pays associé et l'Union. L'adhésion, elle, transforme le pays candidat à l'adhésion en Etat-membre à part entière de l'Union, présent dans ses institutions, participant à ses processus de décision, bénéficiant de tous les droits et soumis à toutes les obligations définis par le droit de l'Union. L'adhésion aux Communautés européennes puis à l'Union est organisée depuis le traité CECA de 1952. Tout Etat européen peut être candidat à l'adhésion (art. 49 du TUE). Ses conditions ont été ultérieurement précisées en prévision de l'adhésion des pays européens issus de la dislocation du bloc soviétique, par le Conseil européen de Copenhague de 1993. Ce sont, dans le vocabulaire usuel, "les critères de Copenhague" (critères économiques : pratiquer l'économie de marché ; critères politiques : pratiquer la démocratie et l'Etat de droit, assurer le respect des droits fondamentaux). Elles ont ensuite été "constitutionnalisées" dans l'actuel article 6 du TUE. Leur réalisation progressive est contrôlée par l'Union au cours du processus de "pré-adhésion". L'adhésion est décidée lorsque leur réunion suggère que le nouvel Etat membre pourra s'engager utilement dans son "européisation" (une transition qui rend son régime politique, son économie, ses structures sociales de base compatibles avec ceux des autres pays de l'Union). L'Union européenne s'est considérablement élargie durant les soixante dernières années, passant des six Etats fondateurs aux 28 membres actuels, mais elle ne peut s'élargir indéfiniment puisqu'elle n'est pas, comme l'ONU par exemple, une organisation universelle mais une construction d'intégration politique et économique régionale limitée à l'Europe. Elle a dû, à cette fin, inventer au début du XXI^{ème} siècle un nouveau concept pour organiser ses rapports avec les Etats qui souhaitaient avoir des rapports privilégiés avec elle : le concept de "voisinage".

4. La politique européenne de voisinage

Romano Prodi, alors président de la Commission, a jeté les bases de la PEV dans un discours prononcé le 26 novembre 2002 à l'Université de Louvain. Le projet d'une politique de voisinage voulait rompre avec la diplomatie de l'Union durant la décennie précédente, dans laquelle l'offre aux partenaires de la perspective d'adhésion était devenue l'élément essentiel de la PESC. L'Union, organisation d'intégration régionale, ne pouvait s'élargir indéfiniment comme le ferait une organisation universelle. Au moment où plusieurs demandes d'adhésion se dessinaient (Maroc, Turquie, et même un Etat des Caraïbes), il convenait de proposer aux pays qui entretenaient avec l'Union, du fait de la géographie ou de l'histoire, des relations de voisinage, un statut plus avantageux que celui d'Etat associé ordinaire, un véritable "partenariat" qui pourrait aller plus loin que les préférences commerciales usuelles, et donner au partenaire le bénéfice de certaines politiques communes. Il s'agissait aussi d'inciter les Etats partenaires à partager les "valeurs" de l'Union telles qu'elles sont définies par ses traités constitutifs et par la Charte des droits fondamentaux (démocratie, droits de l'homme, Etat de droit). Mais ces accords d'association conclus dans le cadre d'un "partenariat" devaient se distinguer nettement des accords d'adhésion destinés aux Etats qui ont vocation à devenir membre de l'Union. L'Etat

partenaire ne participerait pas au processus décisionnel interne de l'Union, il n'aurait pas de siège au Parlement européen, pas de voix au Conseil ni de membre au sein de la Commission. Comme le résumait Romano Prodi, son statut ouvrait donc à *"tout sauf les institutions"*. Par la suite, la Politique européenne de voisinage fut en quelque sorte *"constitutionnalisée"* dans l'article 8,1 du TUE qui, comme on l'a déjà vu, lui donne pour objectif d'établir *"un espace de prospérité et de bon voisinage fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération"*. Cette *"ceinture d'amis"* (*"belt of friends"*) qui entoure l'Union va de la Russie, au Nord-Est, au Maroc, au Sud-Ouest. Ces pays ont des histoires, des régimes politiques et des niveaux de développement différents. La Russie a tenu à s'inscrire dans un partenariat qui lui serait propre : le *"partenariat pour la modernisation"*. On a pris l'habitude de distribuer les autres pays en deux groupes : européens et méditerranéens. Le *"partenariat oriental"* concerne les relations de l'UE avec les pays issus du bloc soviétique (Belarus, Ukraine, Géorgie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan). Le *"partenariat méditerranéen"* est proposé aux pays (ou entités) depuis longtemps concernés par la politique méditerranéenne de la Communauté (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Autorité Palestinienne, Liban, Jordanie, Syrie). La Lybie du Colonel Kadhafi avait accepté d'y figurer en tant qu'observateur.

5. Préadhésion, adhésion, "européisation"

Pour un pays européen qui veut s'intégrer à l'Union européenne, il y a une vie après l'adhésion et elle ne ressemble pas toujours à un long fleuve tranquille. Il y a une distance entre l'adhésion et ce que l'on pourrait appeler en pratique *"l'européisation"*, c'est-à-dire l'adoption de structures et de comportement ressemblant globalement à ceux de l'ensemble des pays membres de l'Union. Cette notion n'est expressément mentionnée dans aucun texte juridique mais elle s'est imposée notamment avec les récents élargissements. Elle découle d'ailleurs de l'application continue du droit de l'Union. Dans la période de *pré-adhésion*, l'Union aide le pays dont la candidature a été acceptée à réaliser les réformes minimales qui rendent ses structures économiques et politiques compatibles avec le marché unique, les politiques et les valeurs de l'Union. Mais les structures d'un pays, et en particulier ses structures sociales, sont solides. La stabilité des oligarchies (souvent composées des anciens dirigeants opportunément reconvertis), la survivance des méthodes autoritaires de gouvernance, la corruption, maintiennent alors le pays dans un état de crise permanente et de pauvreté. La sortie du modèle communiste pose parfois de graves problèmes. Certains PECO (pays d'Europe centrale et orientale) ont rompu fermement avec ce modèle (Pologne, République tchèque, Slovaquie) et ont obtenu par la suite des progrès économiques visibles (comme la Pologne). D'autres ont choisi des transitions moins claires, avec des résultats inquiétants. L'échec économique, la fragilisation de la société conduisent alors à la catastrophe démographique : la Bulgarie, du fait de la chute démographique (deux fois plus de morts que de naissances) et l'émigration massive, se vide de sa population (passée de 9 à 7 millions d'habitants entre 1992 et 2012) ; il en va de même pour la Roumanie. L'Union n'est pas totalement responsable de ces effondrements qui avaient commencé bien avant l'adhésion mais elle doit s'en préoccuper. Pour ces peuples, la perspective de l'adhésion portait, comme pour les Ukrainiens aujourd'hui, l'espérance de la prospérité et de la démocratie. L'Union en est aujourd'hui responsable, elle leur doit solidarité. C'est en tous cas à la lumière de ses engagements passés et de ses responsabilités présentes qu'elle doit désormais avancer avec prudence dans sa stratégie d'élargissement.

6. L'équation ukrainienne : "Maïdan" ou "l'entre-deux"

Il n'est pas exclu que l'association (amorcée à ce jour) de l'Ukraine dans le cadre du partenariat de voisinage puisse un jour déboucher sur son adhésion à l'Union. L'Ukraine, à la différence d'autres pays du partenariat oriental, est un Etat européen et il a, comme tel, la possibilité de demander son adhésion. Celle-ci pourrait avoir lieu lorsque toutes les conditions fixées par les traités constitutifs seraient réunies et lorsque l'Union le jugerait possible. Le traité d'adhésion devrait alors être ratifié par tous les Etats membres de l'Union selon leurs procédures constitutionnelles respectives, le plus souvent par référendum populaire.

Politiquement, c'est autre chose. Dans beaucoup de pays membres, l'élargissement "ne fait plus recette". L'intérêt que portent certains de ses membres comme la Pologne ou les Etats scandinaves au "partenariat oriental" est essentiellement économique et ne signifie pas qu'ils seraient immédiatement favorables à l'adhésion de l'Ukraine et au libre établissement des travailleurs ukrainiens. La Pologne et les Etats baltes sont attachés à la réussite du partenariat oriental pour des raisons politiques qui tiennent à leur



voisinage historique et à la solidarité avec des peuples qui, comme ils l'ont fait naguère, veulent s'affranchir du poids de leur puissant voisin. Pour le Royaume-Uni, un élargissement aussi large que possible qui déboucherait sur un système européen moins intégré que le système communautaire actuel s'inscrit dans leur stratégie européenne depuis le début. L'Allemagne de Mme Merkel a fait du partenariat oriental l'élément d'une diplomatie très attentive aux évolutions des sociétés postcommunistes en Europe. La Chancelière de la République fédérale déclarait devant le Bundestag, le 18 novembre 2013 à la veille de la rencontre de Vilnius, qu'il était du devoir des Européens et « *particulièrement celui de l'Allemagne de faire en sorte que la guerre froide soit aussi terminée pour nos voisins* ». Les accords avec la Russie et avec les pays du partenariat oriental marqueraient le terme du règlement de la paix en Europe. Mais, pas plus que la France, l'Allemagne ne confond la politique de voisinage avec l'élargissement, et les accords d'association avec l'adhésion. Pour la France, les choses ont été clairement rappelées par le Président de la République le 19 novembre 2013 à Varsovie : « *Pour nous, l'association ne conduit pas à l'adhésion* » (Le Monde des 1^{er} et 2 décembre 2013).

Tout le monde se rend bien compte d'ailleurs que les conditions qui ont présidées au grand élargissement de 2004 (la chute du mur de Berlin, le démantèlement du bloc soviétique, la prospérité de l'Europe de l'Ouest) ont changé et qu'un élargissement au Belarus et à l'Ukraine rencontrerait de puissantes résistances d'une Russie désireuse de regagner une partie de sa puissance.

Maïdan, en ukrainien, désignerait un "espace entre-deux". La Commission européenne semble avoir craint que les tergiversations du président Ianoukovich ne masquent un basculement définitif de l'Ukraine vers la Russie et ses projets "eurasiatiques" (union douanière Russie, Chine et quelques Etats caucasiens). Avec le recul, cette crainte semble bien exagérée. Il est vrai que le gouvernement ukrainien ne pouvait agir comme si la Russie (les populations russophones, son gaz, les débouchés offerts aux exportations ukrainiennes) n'existait pas. Son président Viktor Ianoukovich était probablement sincère lorsqu'il déclarait être « *catégoriquement contre l'idée d'opposer les relations avec l'Europe et les relations avec la Russie* » ; mais cela ne condamne pas l'Ukraine à une adhésion au modèle russe et aux projets eurasiatiques de Vladimir Poutine. L'Union sous-estime l'attractivité de son modèle politique et économique pour une partie des peuples de l'Est du continent. Elle est, pour le moment, plus forte que celle d'une hypothétique union douanière eurasiatique qui réunirait une Chine énorme et productiviste, une Russie vieillissante à l'économie de rente et quelques pays à l'économie plus que fragile.

7. Vous avez dit "politiques de voisinages" ?

Au début du mois de mars 2014, les dés roulaient encore et le nouvel équilibre de l'Europe était indécis. La crise ukrainienne a rappelé le poids de l'histoire et la vigueur des identités. La Crimée est en grande partie peuplée de Russes, et Sébastopol ouvre les mers chaudes à la flotte russe. L'opinion publique russe verrait leur dérive vers l'UE comme un arrachement comparable à celui des pays baltes que la Russie, affaiblie, n'avait pu empêcher en 2004. De leur côté, certains membres de l'UE ont une coopération économique avec la Russie : dans le domaine énergétique, comme l'Allemagne ; ou dans le domaine *technologico-militaire* comme la France. Le "Vladivostok", premier des deux BPC (bâtiment de projection et de commandement) vendus par la France en 2011 devrait être livré en 2014, bientôt suivi par le "Sébastopol". La coopération technologique au niveau des industries de défense paraissait des plus prometteuses si l'on considère que le budget militaire russe devrait augmenter de 40 % dans les 3 ans. Il s'agit là de stratégies à long terme dans un cadre géopolitique qui dépasse le continent.

La difficulté, révélée par les confrontations actuelles, est que l'Union européenne et la Russie utilisent des logiques différents. L'Union et ses membres pensent échanges, marchés, investissements, monnaie, Etat de droit. La Russie de Vladimir Poutine pense histoire, identité, restauration de la puissance, contrôle des espaces voisins, rapports de forces. Au fond, irait-on jusqu'à dire que la Russie, s'estimant à tort ou à raison menacée, veut, elle aussi, s'entourer d'une "ceinture d'amis", et qu'elle a une "politique de voisinage" ? L'ennui est que cette "politique russe de voisinage" a quelque difficulté à oublier la doctrine de la "souveraineté limitée" que Brejnev infligeait naguère aux pays d'Europe centrale et orientale. Une organisation harmonieuse du continent, l'esquisse de cette "maison commune" souhaitée par la Russie, impliquerait qu'elle renonce à la nostalgie de l'Empire. Voici, en tous cas, l'Union européenne devant de nouveaux équilibres géostratégiques en formation que la faiblesse de sa diplomatie ne l'a pas préparée à gérer... ni même à penser.

Jean Vergès,
Président d'honneur du *Mouvement européen-Provence*

Contacts utiles

Mouvement européen-France	http://www.mouvement-europeen.eu/
Mouvement européen-Provence	http://www.mouvement-europeen-provence.eu/default.html
Maison de la vie associative – Le Ligourès – Place Romée de Villeneuve – 13090 – Aix-en-Provence	
Parlement européen – Bureau d'information pour le Sud-Est	http://sudest.europarl.fr/view/fr/agenda_org.html
Représentation régionale de la Commission européenne à Marseille	http://ec.europa.eu/france/marseille/index_fr.htm