

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2014

*Volume XV*

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LA NOUVELLE « QUESTION D'ORIENT » DE L'EUROPE

PAR

MAXIME LEFEBVRE (\*)

Pendant plus d'un siècle, la « question d'Orient » a désigné, pour les Européens, la gestion des conséquences du reflux de la puissance ottomane dans les Balkans, provoquant l'affrontement entre l'Autriche et la Russie, qui est une des causes majeures de l'éclatement de la guerre de 1914.

L'effondrement de l'URSS en 1991 a fait naître une nouvelle « question d'Orient », sous la forme d'un affrontement géopolitique entre les puissances occidentales (organisées à travers l'Union européenne, UE, et l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, OTAN) et la Russie et dont la Turquie (membre de l'OTAN) n'est pas absente. La bataille se cristallise principalement sur les pays du « voisinage oriental », mais touche aussi des régions contiguës. Dans les Balkans, le Kosovo, arraché à la Serbie, n'est reconnu internationalement ni par la Russie, ni par la totalité des Etats membres de l'Union européenne. Chypre est divisée entre le Sud, membre de l'UE, et le Nord, république autoproclamée qui n'est reconnue que par la Turquie. Au Moyen-Orient, les influences des grandes puissances (Etats-Unis, Russie, Européens) interagissent avec le jeu des acteurs régionaux (Israël, Iran, Syrie, Egypte).

Cette nouvelle question d'Orient met en jeu des solidarités qui renvoient aux grilles d'analyse du « choc des civilisations » de Samuel Huntington – solidarité « orthodoxe » de la Russie avec la Serbie, la Grèce, Chypre, l'Arménie ; solidarité « islamique » de la Turquie avec les Albanais et les Bosniaques islamisés ainsi qu'avec l'Azerbaïdjan ; solidarité « judéo-chrétienne » occidentale –, mais aussi à d'autres clivages (sunnites/ chiïtes par exemple, au Moyen-Orient).

La Russie a remporté dans les dernières années deux victoires retentissantes dans son « voisinage oriental » : la guerre avec la Géorgie en 2008 a conduit à une mainmise complète sur les territoires d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, qui faisaient officiellement partie du territoire géorgien depuis l'éclatement de l'Union soviétique ; et Moscou a réussi à entraver, à la fin 2013, la conclusion d'accords d'association de l'UE avec l'Arménie et l'Ukraine.

(\*) Diplomate et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po, France). Les propos tenus dans cet article n'engagent que leur auteur.

La bataille n'est pas terminée et elle s'annonce longue. Les combats de la civilisation « occidentale » contre les puissances de l'Orient sont millénaires : les guerres médiques des Grecs ; l'expédition d'Alexandre ; les campagnes de Tibère, Varus et Germanicus en Germanie ; les « marches » de Charlemagne ; le « *Drang nach Osten* » des colons germaniques chrétiens du Moyen Âge ; l'expansion de l'Autriche dans les Balkans au détriment de l'Empire ottoman ; et enfin, dans la période la plus récente, l'élargissement vers l'Est de l'OTAN et de l'UE dans les deux dernières décennies.

Dans l'attente d'une clarification improbable des limites définitives des institutions occidentales « euro-atlantiques », la gestion de l'espace d'influence partagée entre les Occidentaux et la Russie n'a aucune raison de devenir moins conflictuelle. Elle n'en rend que plus nécessaire la formulation d'une stratégie.

#### L'IMPROBABLE CLARIFICATION DES CONTOURS DES INSTITUTIONS DU CONTINENT

Quatre institutions donnent sa forme à l'architecture européenne : l'UE, l'OTAN, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Chacune a donné une réponse différente à la question des limites de l'Europe.

L'OSCE est l'organisation la plus large : 57 Etats membres de Vancouver à Vladivostok – elle s'est même élargie en 2012 à la Mongolie. Héritage de la Guerre froide, l'OSCE a prétendu transcender le clivage Est-Ouest en incorporant la totalité des pays du bloc de l'OTAN et de ceux de l'URSS et de l'ancien « Pacte de Varsovie », en y ajoutant tous les pays non membres des deux blocs militaires tels que la Suisse, la Finlande, la Suède ou l'ex-Yougoslavie. Seule organisation du continent où sont présents à la fois les Etats-Unis et la Russie, l'OSCE joue encore un rôle en matière de contrôle des armements, de diplomatie préventive, de présence de terrain (Europe de l'Est et du Sud-Est, Asie centrale) et de surveillance des droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe a donné sa définition des frontières de l'Europe en 1994, sur décision de son assemblée parlementaire : ayant intégré la Turquie peu après sa fondation en 1949, il a accepté après la fin de la Guerre froide tous les pays de l'ancien bloc de l'Est, à l'exception de ceux de l'Asie centrale, considérés comme non européens au sens géographique. Le Conseil de l'Europe comprend 47 pays membres – le Kosovo n'en fait pas encore partie, pas plus que la Biélorussie, maintenue à l'écart pour non-respect des normes démocratiques – et joue un rôle essentiel en matière de respect des droits de l'homme, notamment à travers la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

L'OTAN (28 Etats membres) s'est élargie aux pays d'Europe orientale en plusieurs vagues : Pologne, Hongrie et République tchèque en 1999 ; trois Etats baltes ainsi que la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie en 2004 ; Albanie et Croatie en 2009. L'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, promise en 2008 (Sommet de Bucarest), considérée par Moscou comme un *casus belli*,

est actuellement au point mort et l'adhésion de la Macédoine est bloquée par la Grèce, qui conteste le nom de la République de Macédoine.

Enfin, l'Union européenne est passée après la fin de la Guerre froide de 12 à 15 (Autriche, Finlande, Suède), puis de 15 à 28 membres (pays d'Europe centrale et orientale, y compris la Bulgarie et la Roumanie en 2007 et la Croatie en 2013). L'UE a promis l'élargissement à tous les pays des Balkans occidentaux, ainsi qu'à la Turquie (acceptation de la candidature turque en 1999, début des négociations d'adhésion en 2005), et pourrait donc comprendre jusqu'à 35 membres. Au-delà, il n'y a pas d'accord au sein des États membres pour lancer de nouvelles perspectives d'élargissement. Ni après la « Révolution orange » de 2004, ni au moment du bras de fer pour la conclusion de l'accord d'association avec l'Ukraine en 2013, les États membres ne se sont mis d'accord pour offrir à l'Ukraine une « perspective européenne », c'est-à-dire une perspective d'adhésion : ce refus, couplé au manque de moyens de la politique de voisinage – l'Ukraine touche 150 millions d'euros par an de la Politique européenne de voisinage, alors que la Pologne, légèrement moins peuplée, touche 10 milliards de bénéfices nets du budget européen grâce aux « fonds structurels »), explique largement l'incapacité de l'Union européenne à faire entrer l'Arménie et l'Ukraine dans une zone de libre-échange avec elle, face à la détermination, aux moyens de rétorsion et aux subsides mobilisés par son compétiteur russe.

Les frontières finales du projet européen ont fait l'objet de multiples réflexions. Michel Foucher a développé dans son livre *L'Obsession des frontières* (2007) plusieurs scénarios : un scénario « confédéral », où l'UE se confondrait avec le Conseil de l'Europe ; un scénario « américain », qui élargirait l'OTAN et l'UE jusqu'aux frontières avec la Russie – en incluant la Turquie dans ce bloc « occidental » – ; un scénario « géoculturel » élargissant possiblement l'UE à des pays chrétiens orthodoxes comme l'Ukraine, mais excluant des pays musulmans comme la Turquie ; enfin, un scénario géopolitique/géo-économique, dans lequel l'élargissement serait gelé sur les frontières actuelles. Malgré les pressions américaines, c'est aujourd'hui ce dernier scénario qui s'impose, parce qu'une majorité d'États membres, emmenés par la France et l'Allemagne, considère que l'Union s'est désormais trop élargie. Parallèlement, la puissance russe a marqué un coup d'arrêt à la politique d'expansion « euro-atlantique », en 2008 par rapport à l'OTAN (guerre en Géorgie), en 2013 par rapport à l'Union européenne (Arménie, Ukraine).

Cette réflexion sur les frontières ne peut être séparée de la clarification du projet européen à l'ouest même du continent. Certains États comme la Norvège ou la Suisse ont préféré se tenir à l'écart de l'UE, la Suisse préférant même l'Association européenne de libre-échange (AELE) à une forme plus intégrée comme l'Espace économique européen. L'Islande a démarré des négociations d'adhésion à l'UE en 2010, suite à ses difficultés financières, mais les a ensuite suspendues. La Suède est membre de l'UE mais pas de l'euro. Le Royaume-Uni veut réviser à la baisse son statut dans l'UE sans exclure d'en sortir. La zone euro, qui continue à s'élargir (18 pays membres avec la Lettonie, entrée en 2014), semble au contraire avoir surmonté sa crise de cohésion et pourrait en

sortir renforcée, si la France et l'Allemagne trouvent la force de redéfinir un projet commun. Ce projet doit aussi porter sur la politique extérieure.

LA GESTION DU VOISINAGE ORIENTAL  
ET LA RELATION AVEC LA RUSSIE

Dans leur politique orientale, les Européens, à défaut de pouvoir apporter les réponses simples de l'adhésion, doivent développer une approche plus complexe, en agissant à plusieurs niveaux.

Il y a d'abord le terrain des valeurs (la démocratie, les droits de l'homme), où les Occidentaux sont confrontés non seulement aux évolutions préoccupantes de la Russie, mais aussi à celles d'autres pays comme la Biélorussie, la Turquie ou l'Azerbaïdjan. Le débat doit être porté dans les enceintes appropriées (OSCE, Conseil de l'Europe, Conseil des droits de l'homme de l'ONU, dialogue de l'UE avec chacun de ces pays), en calculant au cas par cas le dosage le plus efficace entre la vigilance sur les principes et les pratiques, l'appui à la société civile et le maintien d'une relation de coopération avec les gouvernements.

Il y a ensuite le terrain politico-militaire, où il est difficile d'avancer. La Russie voit dans les « conflits prolongés » de l'espace post-soviétique (Haut-Karabakh entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, Abkhazie et Ossétie du sud en Géorgie, Moldavie/Transnistrie, voire Serbie/Kosovo et Chypre) autant de gages de son emprise géopolitique. Elle entretient des troupes ou des bases militaires dans presque tous les pays de l'ex-URSS (pays Baltes exceptés, entrés dans l'OTAN). Les escalades politico-militaires (affrontement sur le dossier des défenses antimissiles occidentales, dénonciation par la Russie du Traité sur les forces conventionnelles en Europe, déploiement de missiles russes dans l'enclave de Kaliningrad, cyber-attaques sur l'Estonie en 2007, conflit russo-géorgien de 2008) n'annoncent sans doute pas le retour à une nouvelle « guerre froide », mais ce sont des évolutions préoccupantes qu'il ne faut pas laisser pourrir sans essayer de les traiter. Le renouveau d'un dialogue des Occidentaux (Etats-Unis, Européens) avec la Russie, sur les questions liées au contrôle des armements, aux mesures de confiance et à la diplomatie préventive, constitue un enjeu important et doit passer par les enceintes appropriées (OSCE, dialogue OTAN-Russie, dialogue stratégique russo-américain).

Il y a enfin le niveau de la coopération économique, de la lutte contre les menaces communes (comme la criminalité organisée) et de la mobilité entre les personnes. Ce terrain est le plus prometteur, car tous les pays, même ceux les plus éloignés des valeurs démocratiques, doivent se situer par rapport à une économie de plus en plus ouverte et à une circulation de plus en plus fluide de l'information et des individus. Aucun ne peut échapper aux lois de la mondialisation et de l'interdépendance. Il convient de réfléchir à l'articulation possible entre les sphères de l'économie occidentale, qui ont perdu le monopole de la mondialisation mais pas leur suprématie technologique, et les formes d'intégration régionale, que la Russie souhaite reconstituer avec ses voisins – dès lors,

bien sûr, que les voisins en question en décident librement. Il faut réfléchir aussi aux enjeux qu'il faut gérer en commun, notamment dans le cadre du G8 et du G20 (la criminalité transnationale, la prolifération, le terrorisme, le dérèglement climatique, le « juste échange » du point de vue des normes sociales et environnementales, la stabilisation des relations monétaires, etc. Il faut enfin promouvoir les échanges au niveau de la société civile, des jeunes, des artistes, des intellectuels, des hommes d'affaires, etc., y compris en faisant évoluer la politique des visas. L'Union européenne, qui maîtrise une grande partie des leviers pour agir dans les politiques liées à la mondialisation, a certainement dans toutes ces questions une impulsion décisive à donner.

\* \*  
\*

Il y a pile un siècle, la lancinante « question d'Orient » avait trouvé son tragique dénouement dans l'éclatement de la conflagration de la Première Guerre mondiale. Les promesses de la victoire sur le nazisme puis sur le communisme n'ont été suivies ni du triomphe parachevé des valeurs de la liberté et des droits de l'homme, ni de l'arrêt des compétitions géopolitiques et géoéconomiques. Dans les rapports de force qui perdurent, y compris à l'est de l'Europe, il est plus que jamais nécessaire de développer une politique d'engagement stratégique, lucide et réaliste, mais déterminée.