



Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique

David Cadier

► To cite this version:

David Cadier. Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique. Les Études du CERI, 2018, 235-236, pp.52 - 58. 10.25647/etudesduceri.235-236.08 . hal-03440926

HAL Id: hal-03440926

<https://sciencespo.hal.science/hal-03440926>

Submitted on 22 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique *par David Cadier*

La crise profonde qui affecte les relations entre l'Union européenne et la Russie trouve ses origines et sa cristallisation dans la question de l'orientation politique, économique et stratégique des pays de l'espace postsoviétique. Face aux actions coercitives du Kremlin en Ukraine, et contrairement à ce que les divisions passées avaient pu laisser prévoir, les Etats membres de l'UE ont fait preuve d'unité dans leurs réponses collectives, s'accordant notamment sur la mise en place d'un régime de sanctions économiques qu'ils reconduisent à l'unanimité tous les six mois depuis l'été 2014, en dépit des retombées négatives sur les économies nationales. C'est davantage la condamnation des actions de Moscou que le soutien aux velléités euro-atlantiques des pays du voisinage oriental qui fait néanmoins consensus. A cet égard, les pays d'Europe centrale se singularisent par leur soutien déclaré à ces velléités et, plus généralement, par la place qu'ils accordent à l'espace postsoviétique dans leur politique étrangère. Les quatre pays de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie) continuent par exemple de prôner un élargissement de l'UE et de l'OTAN à l'Ukraine et aux autres Etats du voisinage oriental.

Comprendre les soubassements des positions centre-européennes implique de n'en pas négliger les contrastes ni les nuances. L'Ukraine n'a pas la même signification historique et géostratégique pour la Pologne, qui a administré une partie de son territoire par le passé, que pour la République tchèque, qui ne partage pas de frontière avec elle. De même, les positionnements nationaux ont eux-mêmes varié dans le temps, la République tchèque « redécouvrant » l'Est longtemps absent de son radar de politique étrangère, alors qu'inversement les gouvernements polonais et hongrois ont récemment menacé Kiev de barrer ses relations avec l'UE après en avoir été longtemps les principaux promoteurs. Enfin, le soutien des pays de Visegrad à un élargissement de l'UE et de l'OTAN ne va pas de soi et demande à être éclairci. Certes, les pays d'Europe centrale ont un intérêt évident à être entourés d'Etats pacifiés, prospères et démocratiques ; ils défendent l'adhésion des Etats du voisinage oriental dans cette optique et suivant la logique qui avait conduit l'Allemagne à encourager leur propre adhésion. Néanmoins, d'un point de vue strictement comptable, un tel élargissement les amènerait vraisemblablement à recevoir moins de fonds structurels européens et moins de troupes de l'OTAN sur leur territoire. De même, leur activisme dans le développement d'une dimension orientale de la Politique européenne de voisinage ne saurait être simplement expliqué par des considérations économiques, puisque leurs échanges commerciaux avec cette zone sont peu significatifs, comme l'indiquent les figures 1, 2 et 3 (voir page suivante).

Faire la lumière sur cet engagement des Etats centre-européens nécessite de prendre en compte les rôles attribués au voisinage oriental dans leurs imaginaires de sécurité, leurs stratégies européennes, leurs constructions identitaires et les processus de leurs politiques intérieures.

Figure 1
Echanges commerciaux entre les Etats du groupe de Visegrad et ceux du Partenariat oriental (2012-2016)

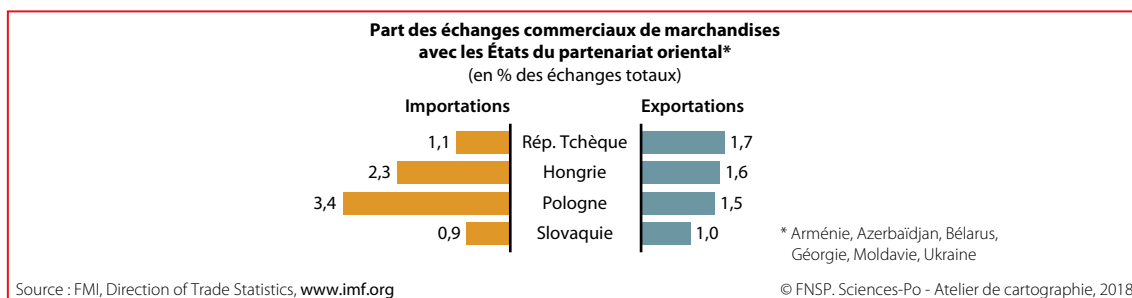


Figure 2
Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental et ceux du groupe de Visegrad (2012-2016)

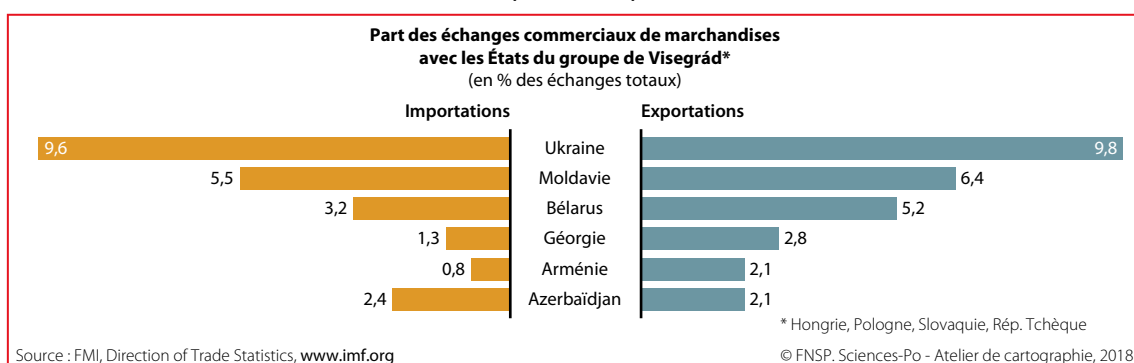
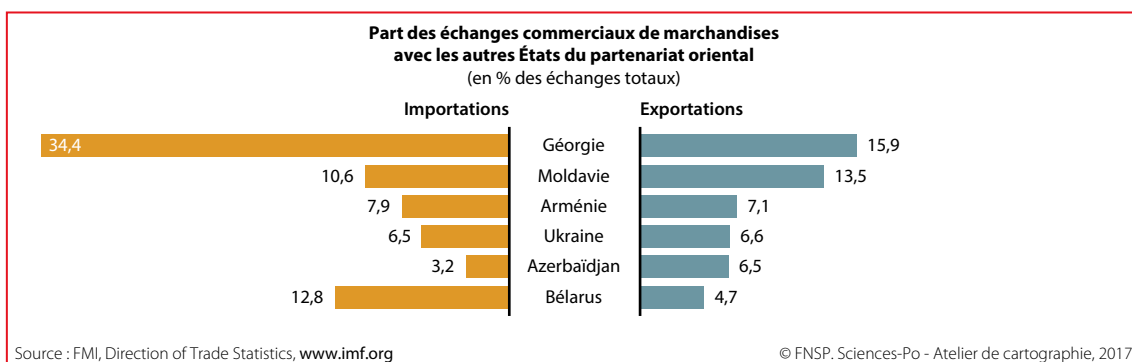


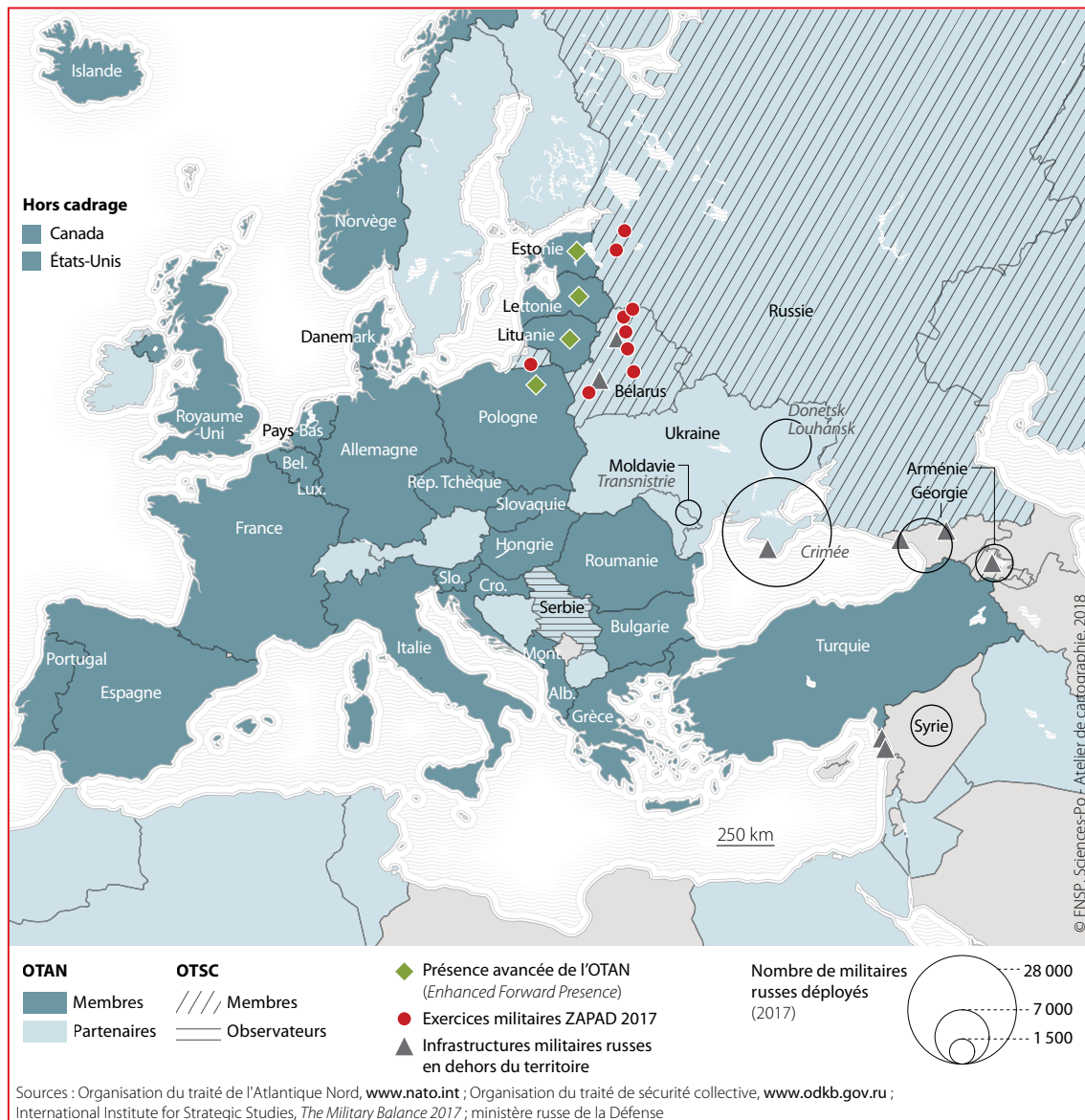
Figure 3
Echanges commerciaux entre les Etats du Partenariat oriental (2012-2016)



Imaginaire de sécurité et prisme géopolitique

Les pays du groupe de Visegrad abordent d'abord l'espace postsoviétique par le prisme de la géopolitique : ils l'appréhendent comme une bordure entre leur territoire et celui de la Russie, qui est perçue comme une menace tant au regard du passé anxiogène que du différentiel de puissance et des évolutions régionales récentes. C'est vrai de la Pologne en particulier, la plus exposée d'un point de vue géostratégique à la puissance militaire russe, et dont les rapports historiques avec cette dernière sont plus conflictuels que ceux des autres pays du groupe. L'apophtegme de Zbigniew Brzezinski, selon lequel « sans l'Ukraine la Russie cesse d'être un

Figure 4
Présence militaire en Europe de l'Est (2017)



empire en Eurasie » a valeur de *leitmotiv* stratégique à Varsovie ; l'indépendance de l'Ukraine et son ancrage géopolitique à l'Ouest y sont vus à la fois comme une façon d'affaiblir la Russie et comme la condition *sine qua non* de la sécurité de la Pologne. Cet ancrage a constitué l'un des principaux objectifs de politique étrangère des gouvernements polonais successifs, et les a notamment conduits, dans les années 2000, à militer en faveur de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'Union européenne – parfois « avec plus d'ardeur que les Ukrainiens eux-mêmes »¹.

La prévalence du prisme géopolitique dans l'approche de la Pologne a été confirmée et accentuée par la crise ukrainienne. En amont, dans les débats européens de l'automne 2013, la Pologne et la Lituanie ont milité pour que l'UE signe un accord d'association avec l'Ukraine

¹ M. Szczepanik, « Between a romantic "mission in the East" and minimalism : Polish policy towards the Eastern neighbourhood », *Perspectives*, Vol. 19, n° 2, 2011, p. 54.

de Viktor Ianoukovytch malgré ses manquements aux conditions en matière de réformes et son non-respect de certaines normes démocratiques. Pour Varsovie et Vilnius, il importait avant tout de faire basculer le pays dans le giron européen et d'empêcher qu'il ne retombe dans la sphère d'influence de la Russie². L'intervention russe en Crimée et dans le Donbass a ensuite placé la Pologne sur le qui-vive stratégique, amenant notamment le gouvernement à créer une force de réserve chargée de la défense du territoire national, et à chercher à associer l'Ukraine aux structures politico-militaires de l'OTAN par d'autres moyens, une adhésion pleine et entière paraissant inconcevable à court terme. La Pologne a ainsi soutenu la participation de forces ukrainiennes aux exercices militaires de l'Alliance et œuvré à la mise en place d'une brigade polono-lituanienne-ukrainienne conjointe d'environ quatre mille hommes. Elle s'est par ailleurs déclarée en faveur de livraison d'armes à Kiev, option régulièrement évoquée à Washington.

Le renforcement des bases militaires russes au Bélarus et l'exercice de grande ampleur (Zapad 2017) récemment conduit par Moscou dans la région viennent renforcer l'importance du prisme stratégique dans l'approche de la Pologne et, dans une moindre mesure, des autres pays de Visegrad (voir la figure 4 *supra*). Pour autant, leurs positionnements à l'égard de cette région ne sauraient être résumés à des considérations strictement géopolitiques ou uniquement liées à la Russie : les contrastes entre leurs positions respectives semblent, de fait, davantage corrélés à des objectifs intra-européens et à des facteurs internes.

Stratégie européenne et niche de spécialité

Ces positions doivent tout d'abord être replacées dans le cadre plus large de leur stratégie européenne. L'activisme des pays de Visegrad à Bruxelles sur la question du voisinage oriental participe en effet d'une volonté de cultiver, pour eux-mêmes, une niche de spécialité au sein de la politique extérieure commune de l'UE et, par là, d'y accroître leur capacité de mise sur agenda et leur influence. Dans la formulation d'une politique européenne à l'égard des pays de l'espace postsoviétique, les Etats membres d'Europe centrale sont à même de revendiquer une proximité tant géographique qu'historique, c'est-à-dire à la fois une expertise régionale et une expérience réussie du processus de transition vers la démocratie et l'économie de marché. Cette volonté et cette logique ont sous-tendu leur investissement dans le Partenariat oriental (PO), programme qui vise à favoriser l'association politique et l'intégration économique de six pays de l'espace postsoviétique à l'UE³.

Cette initiative est en grande partie à mettre au crédit de la Pologne, qui en a fourni les bases conceptuelles et qui appelait au développement d'une dimension orientale de la PEV depuis le début des années 2000 ; l'aboutissement de ces efforts a ainsi pu être interprété comme la marque d'une certaine européanisation de sa politique étrangère⁴. La République tchèque s'est

² R. Youngs, *Europe's Eastern Crisis : The Geopolitics of Asymmetry*, New York, Cambridge University Press, 2017, pp. 117-118.

³ Les six pays en question sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

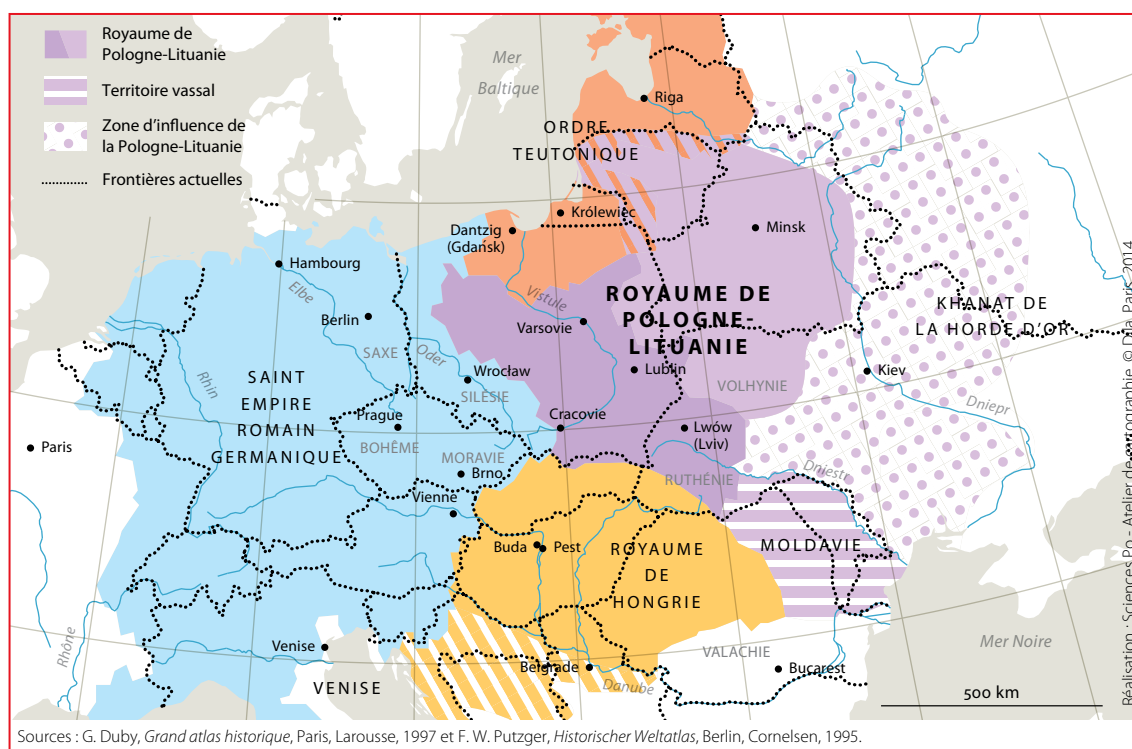
⁴ K. Pomorska, « Poland : Learning the Brussels game », in R. Wong et C. Hill (dir.), *National and European Foreign Policies : Toward Europeanisation*, New York, Routledge, 2011, pp. 167-188.

également investie dans le lancement du PO, et son implication est d'autant plus intéressante que jusqu'au milieu des années 2000, Prague s'était largement désintéressée du voisinage oriental, dirigeant son attention et ses activités diplomatiques plutôt vers les Balkans. Il s'est agi pour le gouvernement tchèque de trouver un projet phare à mettre en avant au moment de sa présidence du Conseil européen, lors du premier semestre de 2009 – présidence au cours de laquelle le Partenariat fut inauguré –, et plus généralement d'accroître son influence sur le processus de prise de décision à Bruxelles, projet porté par un groupe de diplomates et de membres de la société civile qui ont joué le rôle d'entrepreneurs normatifs en articulant le Partenariat oriental avec certaines composantes de l'identité nationale.

Identité(s) et effets de miroir

L'attitude des pays de Visegrad à l'égard du voisinage oriental revêt également une dimension historique et identitaire qui transparaît notamment dans les discours de politique étrangère et dans les débats internes. En Pologne par exemple, la perspective d'un élargissement de l'Union européenne aux pays du PO a parfois été représentée comme une « application pratique de l'idéal des Jagellon »⁵, la dynastie régnante de l'Union polono-lituanienne (XIV^e-XVIII^e siècle) qui comprenait une partie des territoires de l'actuel Bélarus et de l'Ukraine contemporaine.

Figure 5
Le royaume de Pologne-Lituanie, vers 1400



⁵ « Address by the Minister of Foreign Affairs on the goals of Polish foreign policy in 2013 », ministère des Affaires étrangères de Pologne, 20 mars 2013, http://mfa.gov.pl/en/news/address_by_the_minister_of_foreign_affairs_on_the_goals_of_polish_foreign_policy_in2013_

Les pays de Visegrad tendent, de façon plus générale, à projeter leur propre image sur les pays du PO. Les élites centre-européennes conçoivent ainsi le soutien à la transition politique et à l'émancipation géopolitique de ces Etats comme une responsabilité historique et un devoir moral⁶. Dans le débat tchèque de la fin des années 2000 par exemple, il a pu être présenté comme une façon de consolider le « retour à l'Europe » de la République tchèque en repoussant un peu plus loin « l'Est », qui dans ce narratif fait moins référence à une indication géographique qu'au passé « d'Occident kidnappé » (c'est-à-dire non démocratique et satellisé à la Russie)⁷.

Politique intérieure et populisme

Enfin, les configurations politiques internes et les préférences des partis au pouvoir affectent les positionnements des pays de Visegrad en ce qu'elles arbitrent entre les différentes composantes précitées (géopolitique, intra-européenne et identitaire). Par exemple, l'activisme de la République tchèque et de la Slovaquie en matière de soutien à la démocratisation du voisinage oriental s'explique en partie par la composition sociologique de leurs élites en matière de politique étrangère et par la configuration de leurs structures de prise de décision : beaucoup de cadres de leurs diplomaties sont d'anciens dissidents et d'importantes synergies existent entre les ministères des Affaires étrangères et les ONG et *think tanks* locaux⁸. A Prague, l'influence de cette génération des « dissidents-diplomates » s'estompant, la présidence du Conseil de l'UE étant révolue et la politique étrangère nationale s'étant souvent trouvée paralysée par des dynamiques de compétition de pouvoirs au sein des différents gouvernements de coalition, l'importance du voisinage oriental en terme de priorité diplomatique a progressivement décru⁹. Cela reflète d'ailleurs, dans une large mesure, la position de la population tchèque qui, d'après les sondages d'opinion, n'accorde que peu d'importance à la PEV et se trouve plutôt opposée à un élargissement de l'Union européenne¹⁰. De fait, si les divers gouvernements d'Europe centrale ont fait

⁶ E. Tulmets, *East Central European Foreign Policy Identity in Perspective : Back to Europe and the EU's Neighbourhood*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

⁷ Sur ces différentes notions, voir J. Rupnik, *L'Autre Europe : Crise et fin du communisme*, Le Seuil, 1993.

⁸ D. Cadier et M. Sus, « Think tank involvement in foreign policymaking in the Czech Republic and Poland », *The International Spectator*, Vol. 52, n° 1, mars 2017, pp. 116-131 ; D. Cadier et K. Mikulova, « European endowment for democracy : Institutionalizing Central and Eastern European democracy promotion model at the EU level ? », in B. Berti, K. Mikulova et N. Popescu (dir.), *Democratization of EU Foreign Policy ? The Role of New Member States*, New York, Routledge, 2015, pp. 83-101.

⁹ Une étude de 2013 révèle par exemple que la PEV et l'élargissement sont les deux politiques européennes jugées les moins importantes par les élites de politique étrangère tchèques. Voir V. Dostál et Z. Vegh, « Trends of Czech European policy : Study of European policy elites », Prague, Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2013, p. 15.

¹⁰ En 2016, 62 % des Tchèques se déclaraient défavorables à un nouvel élargissement de l'UE, un chiffre davantage comparable à la situation française (65 %) qu'à celles de la Pologne (30 %), de la Hongrie (37 %) ou de la Slovaquie (45 %). Voir Commission européenne, « L'opinion des Européens sur les priorités de l'Union européenne », *Eurobaromètre Standard 86*, automne 2016, p. 31.

d'un hypothétique élargissement à l'Est un objectif déclaré de politique étrangère, la réalité d'un tel élargissement serait plus difficile à « vendre » sur le plan intérieur.

De même, les gouvernements de tendance nationaliste et populiste en Hongrie et en Pologne ont influencé les attitudes vis-à-vis du voisinage oriental, notamment dans les réactions à certains choix politiques récents de l'Ukraine. Ces trois gouvernements sont engagés, à des degrés divers, dans des processus de reformulation de leurs récits collectifs et d'instrumentalisation du passé à des fins politiques. Le cas le plus éloquent, en ce qui concerne les externalités de cet état de fait, est indéniablement la récente détérioration des liens diplomatiques entre Varsovie et Kiev autour de questions mémorielles¹¹. Le gouvernement du parti Droit et Justice (PiS), au pouvoir en Pologne depuis 2015, a ainsi provoqué l'ire de l'Ukraine (et de la Lituanie) en envisageant un temps de faire figurer les villes de Lviv et de Vilnius sur les nouveaux passeports polonais, avant de se rétracter finalement. Il a par ailleurs fait adopter une loi qualifiant de génocide les massacres des Polonais de Volhynie, perpétrés par les nationalistes ukrainiens pendant la Seconde Guerre mondiale. De son côté, elle-même engagée dans une période de construction identitaire, l'Ukraine en est venue à honorer, notamment par l'intermédiaire de son Institut pour la mémoire nationale, ces mêmes forces nationalistes. Kiev a par ailleurs adopté une loi visant à imposer l'ukrainien comme langue d'enseignement obligatoire dans le secondaire et réduisant, par là, l'utilisation des autres langues usitées dans le pays – dont le hongrois – à des enseignements spéciaux et parallèles¹². En réaction à ces décisions, la Pologne a menacé de mettre son veto à une éventuelle future adhésion de l'Ukraine à l'UE, et la Hongrie a appelé à remettre en cause l'accord d'association signé avec Kiev¹³. On assiste ainsi de plus en plus à une situation paradoxale, où la Pologne et la Hongrie se font les championnes de la cause ukrainienne au sein de l'UE et de l'OTAN, tout en menaçant Kiev en bilatéral de limiter ses liens avec ces institutions.

¹¹ O. Iwaniuk, « Poland-Ukraine relations : The ball is in your court », *New Eastern Europe*, 31 octobre 2017.

¹² G. Sasse, « Ukraine's poorly timed education law », *Carnegie Europe*, 2 octobre 2017, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/73272>

¹³ Budapest a, par ailleurs, fait annuler une réunion du conseil OTAN-Ukraine. Voir « Waszczykowski dla 'wSieci' o stosunkach polsko-ukraińskich : Nasz przekaz jest bardzo jasny: z Banderą do Europy nie wejdziecie », *wPolityce.pl*, 3 juillet 2017, <https://wpolityce.pl/polityka/347083-waszczykowski-dla-wsieci-o-stosunkach-polsko-ukrainskich-nasz-przekaz-jest-bardzo-jasny-z-bandera-do-europy-nie-wejdziecie> ; « Hungary asks EU to review Ukraine ties over language row », *Reuters*, 10 octobre 2017.

Pour citer cet article : David Cadier, « Les pays d'Europe centrale et l'espace postsoviétique », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2017 / Les Etudes du CERI*, n° 235-236, février 2018 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].