

# Quelle place pour l'Union européenne à l'Est ? Éléments de prospective sur le Partenariat oriental

Par Florent Parmentier\*

Le 9 juillet 2014

Synthèse

*La crise ukrainienne bouscule les certitudes des Européens à l'Est, de la même manière que le « Printemps arabe » avait suscité une remise en cause profonde quant à la vision européenne du Maghreb et du Machrek.*

*Après la chute de l'URSS et l'apparition de nouveaux Etats dans cette région du monde, les Européens ont très progressivement reconstruit une stratégie dans cette zone, passant de la gestion de la désintégration de l'Union soviétique à une politique de voisinage dont l'objet consistait à rendre les périphéries plus prévisibles et plus en phase avec le projet européen. Lors de son lancement à Prague en mai 2009, le Partenariat oriental a semblé constituer un approfondissement des relations avec le flanc Est de la politique européenne de voisinage (PEV) de 2004, en hiérarchisant mieux certaines priorités en fonction de spécificités régionales. Cette initiative polono-suédoise a en effet essentiellement visé à prolonger et à approfondir la PEV tout en ciblant plus précisément les pays de l'Europe orientale et du Caucase : l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie, ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. A ce titre, le Partenariat oriental se veut le pendant à l'Est du processus de Barcelone, devenu Union pour la Méditerranée la politique de l'Union pour la Méditerranée, dont l'objet était de développer des relations avec le voisinage Sud.*

*Il s'agit donc toujours de se donner pour objectif la prospérité, la sécurité et la stabilité du voisinage, grâce aux possibilités offertes par l'UE : un accord de libre-échange approfondi et complet, une facilitation des visas et un accord politique. Pour autant, la politique européenne de voisinage rencontre un certain nombre de difficultés à transformer les partenaires orientaux, du fait notamment de l'hétérogénéité de ceux-*

\* Florent Parmentier est maître de conférences à Sciences Po. Il publie à l'automne *Les chemins de l'Etat de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014

*ci, mais également d'une stratégie russe qui tolère de plus en plus difficilement le projet européen de reconfiguration du voisinage commun, afin d'y imposer ses propres règles du jeu.*

*Dans ce contexte, la crise ukrainienne pourrait changer en profondeur la situation régionale, mais également amener à une réévaluation des relations entre l'UE et la Russie, qui défend elle-même son projet d'Union eurasienne. La remise en cause de la souveraineté de l'État ukrainien a provoqué une crise internationale extrêmement profonde, redessinant par la force les frontières et conduisant à des affrontements sans concessions.*

*Tenter d'imaginer l'avenir du Partenariat oriental suppose donc d'étudier à la fois les transformations internes des Etats concernés, mais également le contexte international dans lequel ceux-ci évoluent. En analysant ces divers facteurs clés, la présente étude se propose d'envisager différents scénarios, ainsi que la meilleure manière de défendre les intérêts européens.*

## **1 – L'AMBITION EUROPEENNE A L'EST : FAIRE MODELE POUR STABILISER SES MARGES**

La volonté des Européens d'exporter plus ou moins directement leur modèle politique, leurs normes techniques ou leurs valeurs dans leur environnement géopolitique proche est le produit de politiques de la Commission tout autant que de l'activisme de certains Etats membres. C'est dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne en 2004 que s'est développée la politique européenne de voisinage : il s'agit alors plutôt d'un réflexe défensif, se proposant d'éviter l'émergence de nouveaux problèmes aux frontières. Ses objectifs déclarés étaient la prospérité, la sécurité et la stabilité, dans le but d'éviter la création de nouvelles lignes de fracture sur le continent européen, ainsi qu'en Méditerranée.

Note  
intégrale

Le rayonnement de l'UE dépend encore aujourd'hui largement, et ce malgré la crise, de sa puissance économique, puisqu'elle reste le premier marché intégré du monde devant les Etats-Unis et la Chine, *a fortiori* si on se souvient que Bruxelles a une ambitieuse politique d'aide au développement (l'UE et ses Etats membres financent plus de la moitié de l'aide publique au développement à l'échelle mondiale)<sup>2</sup>. Afin de renforcer la prospérité de son voisinage, l'UE propose une intégration commerciale forte dont les avantages attendus vont d'ailleurs au-delà des simples aides financières. En effet, les Européens estiment que la reprise de l'acquis communautaire par les Etats du voisinage contribuera à améliorer le climat des affaires, notamment en y implantant les principes de la « bonne gouvernance » (respect de la primauté du droit, lutte contre la corruption, respect des droits de l'homme, etc.). Des aides financières ciblées peuvent également être d'une importance cruciale pour les Etats dont les infrastructures restent encore de profonds handicaps pour la compétitivité,

<sup>2</sup> Site de la Commission : [http://europa.eu/pol/dev/index\\_fr.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_fr.htm)

notamment en ce qui concerne la performance logistique, c'est-à-dire l'efficacité des chaînes d'approvisionnement et de leur réseau d'infrastructures<sup>3</sup>. Les infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires sont dans un état relativement dégradé, ainsi que dans un degré moindre les infrastructures ferroviaires<sup>4</sup>. Si la Géorgie se distingue comme l'un des meilleurs pays au monde concernant le climat des affaires et à un degré moindre l'Arménie, les autres pays sont en milieu de classement<sup>5</sup>. Or, l'intégration économique suppose une mise à niveau en la matière, mais également dans un certain nombre de domaines techniques. Pour l'heure, l'asymétrie économique reste profonde, ce qui ne peut constituer à terme qu'un déséquilibre préjudiciable. Pour donner un ordre de grandeur, l'écart de richesses entre la moyenne européenne et la Moldavie en matière de PIB est de 1 à 10, et l'écart reste assez élevé vis-à-vis des autres partenaires orientaux<sup>6</sup>.

Au-delà de l'opportunité économique que constituent les voisins pour les Européens par la constitution d'un marché élargi, la sécurité constitue un autre objectif prioritaire de la PEV. En effet, de nombreux conflits persistent dans les périphéries européennes, à l'Est comme au Sud : c'est particulièrement vrai dans l'espace post-soviétique, où les Etats concernés par l'offre européenne de partenariat font face à des conflits séparatistes depuis leur indépendance. En Moldavie (Transnistrie), en Géorgie (Abkhazie, Ossétie du Sud) ou en Azerbaïdjan (Haut-Karabagh), ces tensions ont perduré depuis le début des années 1990. Il serait toutefois erroné de considérer ces conflits comme « gelés », ainsi qu'on a coutume de les nommer : la situation sur le terrain a en effet évolué plus qu'il n'y paraît à première vue<sup>7</sup>. Il est également vrai qu'en août 2008, le conflit entre la Russie et la Géorgie a amené Moscou à reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud, ce qu'elle n'a pas fait dans le cadre des deux autres conflits non-résolus, dans la mesure où le statu quo, le maintien d'une zone de non-droit permet de peser davantage sur les Etats concernés en offrant la possibilité de les déstabiliser. Plus récemment, l'Ukraine, où les visées séparatistes ne s'étaient pas concrétisées suite à l'indépendance, a connu une amputation de son territoire suite au référendum en Crimée du 16 mars 2014, tandis que la politique de la Russie à l'égard du Donbass n'est pas univoque. Il apparaît assez évident que l'UE s'avère plutôt timorée face à ce genre de situation, comme elle peut l'être vis-à-vis d'autres crises dans le voisinage Sud (notamment le « Printemps arabe »), du fait de la diversité des intérêts et des perceptions animant les Etats membres.

---

<sup>3</sup> Si l'on se fie par exemple à l'indicateur de performance logistique, qui permet de mesurer l'efficacité des chaînes d'approvisionnement, nécessaires pour une bonne insertion dans les échanges internationaux (le transport de marchandises, l'entreposage, le passage à la frontière, etc.), les partenaires orientaux sont moyennement classés : sur 160 pays, l'Ukraine arrive 61e, l'Arménie 92e, la Moldavie 94e, la Biélorussie 99e, la Géorgie 116e et l'Azerbaïdjan 125e. Voir Banque mondiale, *Connecting to Compete 2014. Trade Logistics in the Global Economy, 2014*, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Trade/LPI2014.pdf>

<sup>4</sup> La Moldavie est par exemple le dernier Etat classé en matière d'infrastructures routières dans le *Global Competitiveness Report* [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).

<sup>5</sup> D'après l'indicateur Doing Business 2014 de la Banque mondiale, la Géorgie se classe 8e sur 189 pays, l'Arménie 37e, la Biélorussie 63e, l'Azerbaïdjan 70e, la Moldavie 78e et l'Ukraine 112e (en progrès par rapport à 2013 : 137e sur 185).

<sup>6</sup> D'après les chiffres du *CIA World Factbook* 2013. Il faut toutefois noter que la richesse de la Biélorussie par tête est plus élevée que celle de la Roumanie et de la Bulgarie.

<sup>7</sup> Parmi les facteurs d'évolutions, on retrouvera notamment l'opinion publique des populations locales, les changements de dirigeants (le candidat soutenu par Moscou ayant été battu plusieurs fois dans les urnes), les rapports de force, les réfugiés, les liens économiques avec le centre, etc.

Le troisième objectif mentionné à l'origine de la PEV, la stabilité, suppose un ensemble de règles qui rendront l'environnement géopolitique plus prévisible sur le long terme. De ce point de vue, le « Printemps arabe » comme la crise ukrainienne sont des tests pour les Européens, montrant les ambiguïtés et les difficultés d'un tel objectif. Il faut cependant noter que la stabilité peut dépendre de plusieurs facteurs, comme l'établissement d'un Etat de droit ou le développement socio-économique. Elle s'avère indifférente à la nature du régime politique : le système Loukachenko est sans doute stable, mais ce n'est sans doute pas la stabilité qu'attendent les Européens. En outre, elle est évidemment très liée aux deux autres objectifs : la prospérité et le développement supposent une forme de stabilité politique, comme la sécurité engendre et dépend d'une forme de stabilité. En quelque sorte, l'implication de l'Europe dans son voisinage consiste à exporter sa stabilité afin d'éviter d'importer de l'instabilité des pays de la région.

Ce triple objectif de prospérité, de sécurité et de stabilité est plus ou moins atteint, selon les pays et les enjeux. Il apparaît toutefois évident que le « *soft power* » de l'Europe, sa capacité d'attraction et d'influence liée à son modèle socio-économique, demeure prégnant dans le voisinage, comme le montre l'émergence du mouvement euro-Maidan suite à l'annulation par Viktor Ianoukovitch de la signature de l'Accord d'Association en novembre 2013. Cela ne doit pas non plus conduire à surestimer les forces des Européens en termes sécuritaires, puisque leur politique demeure plus réactive que stratégique, dans le cas de l'Ukraine comme dans celui du « Printemps arabe ». Si l'image de dynamisme économique associée à l'Europe est moins forte qu'il y a quelques années du fait de la crise, l'Union européenne est encore souvent perçue par les citoyens des pays du Partenariat oriental comme un moyen de contrôler des élites prédatrices travaillant de concert avec des appareils étatiques corrompus. Les élites concernées, selon leurs intérêts, entendent donc se laisser des marges de manœuvre par rapport aux acteurs européens. L'efficacité de l'approche européenne ne peut se comprendre qu'en fonction des dynamiques observées au sein des partenaires orientaux.

## **2 – DES PARTENAIRES ORIENTAUX ENTRE AUTONOMISATION ET INFLUENCES MULTIPLES**

Loin de constituer une région homogène, les six partenaires orientaux sont en réalité assez divers, et cela à plusieurs niveaux.

Géographiquement, ces six pays appartiennent à deux sous-ensembles distincts : d'un côté l'Europe orientale, dont une partie des frontières sont celles des Etats membres (Lettonie, Lituanie Pologne pour la Biélorussie, Pologne, Slovaquie, Hongrie et Roumanie pour l'Ukraine, Roumanie pour la Moldavie), et de l'autre, les Etats du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie). Cette dernière région, plus difficilement accessible, ne dispose pas de frontières communes avec les 28. En outre, la proximité du Caucase du Sud avec des foyers de tension (Israël, Iran) ou avec la puissance régionale que constitue la Turquie contribue à singulariser davantage encore cette région. En définitive, il est évident que la circulation et les migrations vers l'Europe occidentale sont plus courantes depuis l'Europe orientale que depuis le Caucase (en 2011, un Biélorusse obtient par

exemple 13,5 fois plus de visa Schengen qu'un Azerbaïdjanais pour 1000 habitants<sup>8</sup>), et que l'intégration économique avec l'UE y est également plus forte (la Moldavie exporte 47,6 % de sa production et ses importations proviennent à 45 % de l'UE en 2013<sup>9</sup>).

En termes d'orientation géostratégique, ces six Etats ont différents niveaux de relations avec l'UE. En effet, trois Etats ont à un moment déclaré leur intérêt pour un rapprochement avec Bruxelles, pouvant aller jusqu'à un désir d'adhésion : la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. La Géorgie et la Moldavie ont paraphé l'Accord d'Association lors du Sommet de Vilnius de novembre 2013, et doivent le signer le 27 juin 2014. De son côté, l'Ukraine a signé le volet politique de l'Accord d'association en mars 2014 : c'est sans doute le principal succès de politique étrangère pour le gouvernement issu de l'euro-Maïdan. Dans ces trois cas, la question est toutefois moins celle des déclarations des élites gouvernementales que celle de la mise en œuvre effective de réformes profondes rendant l'intégration européenne irréversible. Les trois autres Etats s'avèrent moins proches des Européens en termes de transformation interne et d'orientation géostratégique. Malgré la réalisation d'un certain nombre de réformes internes, l'Arménie a fait part de son souhait de rejoindre l'Union eurasiatique en septembre 2013, fortement incitée par la Russie, garante de sa sécurité, d'aller dans ce sens. Enfin, on peut supposer que la Biélorussie et l'Azerbaïdjan utilisent l'Union européenne comme un moyen de faire monter les enchères dans leurs relations avec Moscou. De ces deux Etats, l'Azerbaïdjan a sans doute davantage de marge de manœuvre du fait de ses ressources pétrolières et gazières importantes<sup>10</sup>, mais il convient de ne pas négliger l'autonomie dont la Biélorussie souhaite parfois faire preuve à l'égard de la Russie<sup>11</sup>.

En dépit de ces différences, ces six Etats partagent un certain nombre de points communs : des réformes politiques inachevées, une démographie déclinante<sup>12</sup> et un développement socio-économique éloigné des standards européens<sup>13</sup>. L'héritage historique explique probablement en partie les singularités de ces pays. Ces derniers ont historiquement été l'enjeu de luttes entre les

---

<sup>8</sup> Andrei Yeliseyev, « How isolated is Belarus? Analysis of Schengen countries' consular statistics (2007-2011) », *Belarusian Institute for Strategic Studies*, 7 juillet 2012.

<sup>9</sup> « Statistiques du commerce extérieur moldave en 2013 : progression du déficit commercial », Chambre de commerce et d'industrie France – Moldavie », 24 février 2014, <http://www.ccifm.md/web/index.php/actualite/detail/id/384>

<sup>10</sup> Voir par exemple Samuel Lussac, *Géopolitique du Caucase. Au carrefour énergétique de l'Europe de l'Ouest*, Paris, Technip, 2010.

<sup>11</sup> Le Président Loukachenko se veut un allié proche de Moscou sans être aligné sur toutes les décisions, désirant conserver une certaine marge de manœuvre, notamment pour défendre la stabilité de son régime qui s'appuie sur un système économique et social particulier. Il a par exemple développé des relations privilégiées avec M. Saakashvili, honni à Moscou, ce qui explique en partie son refus de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Autre exemple, il s'est affirmé récemment contre la fédéralisation de l'Ukraine, qui serait pour lui sa fin en tant qu'Etat souverain, se trouvant encore en contradiction avec Moscou. La Biélorussie n'a en tout cas pas été invitée à signer un Accord d'association avec l'Union européenne.

<sup>12</sup> A l'exception de l'Azerbaïdjan, tous les partenaires orientaux ont vu une baisse sensible de leur population depuis l'indépendance. Ces pays ont donc des démographies peu dynamiques, une espérance de vie moins élevée que dans l'UE et connaissent des flux de départ relativement importants.

<sup>13</sup> Il existe bien sûr une certaine diversité parmi ces pays : on peut prendre l'exemple du taux de mortalité infantile, qui s'avère un indicateur assez fiable de l'état sanitaire d'un pays : en 2013, la Biélorussie a un taux inférieur à la moyenne européenne (3,6 p. m. contre 4,4 p. m.), il est légèrement supérieur en Ukraine (8,2 p. m.), supérieur et très supérieur en Azerbaïdjan (27,7 p. m.).



empires byzantin, ottoman, austro-hongrois, polono-lituanien et tsariste, sans oublier d'autres acteurs géopolitiques (Roumanie, Chine, Union européenne), qui ont eu des incidences notables sur leurs structures administratives, leurs relations diplomatiques, ou leurs sociétés.

La volonté européenne de voir se constituer un ensemble de pays bien gouvernés à sa frontière se heurte à des conditions locales rendant difficile la réalisation de cet objectif. Dans des Etats dont l'indépendance remonte à moins d'un quart de siècle, les institutions souffrent encore d'un certain nombre de maux entretenus par les régimes en place : l'indépendance de la justice n'y est toujours pas assurée (on parle de « justice sélective » ce qui évite de se prononcer sur l'innocence des accusés, par exemple à l'occasion de la condamnation de Ioulia Timochenko en octobre 2011), la qualité de l'administration publique reste pour le moins lacunaire, le niveau de corruption y est généralement élevé tandis que la responsabilité politique s'avère largement insatisfaisante (en d'autres termes les élites paraissent largement impunies). L'œuvre de modernisation souhaitée par les Européens s'appuie donc sur un cadre étatique qui ne présente pas toutes les garanties de succès.

Les trois pays qui semblent plus avancés en termes de pluralisme démocratique, à savoir la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie, n'en restent pas moins sujets à des vulnérabilités. Les « révolutions colorées » qui avaient à tour de rôle frappé la Géorgie (la révolution des roses en 2003), l'Ukraine (la révolution orange de 2004) et la Moldavie (la révolution Twitter de 2009) ont donné des résultats plutôt décevants selon beaucoup d'observateurs. En Géorgie, le volontarisme de la réforme de l'État prônée par Saakashvili et les nouvelles élites qui l'ont accompagné est indéniable, l'héritage de l'ancien président géorgien reste controversé et contribue à ce que les uns le dépeignent en réformateur démocrate lorsque les autres voient en lui un autocrate. Il est certain que si les progrès accomplis dans la lutte contre la corruption en font un modèle sur ce plan, M. Saakashvili n'est pas totalement étranger au déclenchement du conflit d'août 2008 avec la Russie. En Ukraine, la victoire de Viktor Iouchtchenko en 2004 n'a pas débouché sur des réformes profondes, en raison de la division de la coalition ayant gagné l'élection présidentielle, mais également de la résistance des élites administratives et économiques. L'élection de Viktor Ianoukovitch à Kiev en 2010 s'explique très certainement par ce dernier point. Enfin, si depuis 2009 la Moldavie de l'Alliance pour l'intégration européenne fait figure de pays modèle du Partenariat oriental, la fragilité des progrès accomplis est apparue criante lors de la crise qu'a connue le pays entre janvier et juin 2013 au sommet de l'Etat menant au remplacement du Premier ministre Vlad Filat par Iurie Leanca<sup>14</sup>.

De ce point de vue, l'élection massive de Petro Porochenko avec près de 55 % des voix dès le premier tour le 25 mai 2014 constitue le signal fort de la volonté des Ukrainiens de tourner la page ; gardons toutefois à l'esprit que le régime politique ukrainien est aujourd'hui plus parlementaire que sous Viktor Ianoukovitch, puisque le nouveau Président ne peut par exemple dissoudre le Parlement. Autrement dit, le mandat populaire de Petro Porochenko ne pourra prendre sa pleine mesure qu'après des législatives anticipées ; or, plus il attend avant de les prononcer, plus il risque d'affaiblir sa propre dynamique politique. Les partis en place, mieux organisés, pourraient s'entendre pour limiter le pouvoir effectif de l'actuel président dont on ne connaît pas la future force au Parlement ni

---

<sup>14</sup> Voir David Rinnert, « The Republic of Moldova in the Eastern Partnership: From 'Poster Child' to 'Problem Child'? », *Friedrich Ebert Stiftung*, août 2013.

sa capacité à passer des compromis politiques, le tout dans un contexte économique et politique très difficile.

Au-delà de leur diversité, ces Etats demeurent très sensibles à l'influence contradictoire de la Russie et de l'UE. Cette contradiction n'est sans doute nulle part aussi apparente et béante qu'en Ukraine depuis l'automne 2013.

### **3 – LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE UKRAINIENNE POUR LE PARTENARIAT ORIENTAL**

L'Ukraine est l'enjeu central du Partenariat oriental, du fait de l'importance de sa population (45 millions d'habitants, davantage que la Pologne ou l'Espagne) et de sa position géostratégique. Elle est également cruciale pour la Russie pour des raisons historiques, économiques et politiques, la ville de Kiev étant perçue comme le berceau du monde russe et l'Ukraine comme la question centrale pour l'Union eurasiennne en projet. C'est la raison pour laquelle il convient de porter une attention particulière à la crise politique que traverse le pays depuis novembre 2013 : celle-ci constitue un point d'inflexion majeur pour le destin du Partenariat oriental et a fait ré-émerger sous un angle nouveau de nombreuses questions et processus à l'œuvre depuis la chute de l'URSS.

D'emblée, il nous apparaît que la crise ukrainienne nous offre des enseignements à quatre niveaux : au niveau de la politique étrangère russe, des relations entre l'UE et la Russie, de la situation politique ukrainienne et de la situation des autres pays partenaires.

La politique étrangère russe vise depuis le milieu des années 1990 à faire émerger une forme de coopération entre les anciens Etats issus de l'URSS. De ce point de vue, le projet d'Union eurasiennne proposé par Vladimir Poutine en octobre 2011 s'inscrit dans la lignée d'autres propositions et processus d'intégration qui ont commencé depuis déjà plusieurs années (la Communauté des Etats indépendants, l'Union Russie-Biélorussie, la Communauté économique eurasiatique, etc.). Ce qui surprend davantage et constitue un premier changement d'ampleur est la détermination dont ont fait preuve les dirigeants russes dans la mise en place de cette intégration économique.

En deuxième lieu, il convient sans doute de ne pas conclure trop hâtivement à une rupture définitive dans les relations entre Bruxelles et Moscou. Si la crise actuelle est probablement la plus profonde depuis les guerres de succession post-yougoslaves, rien ne dit que la tension ne retombera pas au bout de quelques mois une fois la situation stabilisée pour suivre des intérêts pragmatiques, comme cela avait été constaté après la guerre russo-géorgienne (par exemple avec la levée du veto à la négociation de l'Accord Russie – UE quelques mois après août 2008). De ce point de vue, l'exemple des sanctions à l'égard de la Russie semble particulièrement révélateur des craintes des Européens s'agissant d'une dégradation trop brutale de leurs relations avec Moscou<sup>15</sup>. Les Etats membres sont en effet de bien moins fervents partisans de sanctions fortes à l'encontre de Moscou que les Etats-

---

<sup>15</sup> Voir Olivier Marty, « Ukraine : après la Conférence de Genève, l'enjeu des sanctions demeure », *Fondation Robert Schuman, Question d'Europe* n°310, 22 avril 2014, <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0310-ukraine-apres-la-conference-de-geneve-l-enjeu-des-sanctions-demeure>

Unis. Par ailleurs, la question de savoir si les Européens sont réellement prêts à acquitter un prix élevé pour démontrer leur solidarité avec l'Ukraine reste ouverte. Si presque chaque État membre est favorable à des sanctions, c'est à la condition qu'elles ne portent pas préjudice à ses activités économiques ou, à tout le moins, qu'elles fassent l'objet d'un dédommagement au niveau européen. L'illustration de cette dynamique peut se faire à travers l'exemple de l'énergie : l'empressement rhétorique autour de l'idée de se défaire de la dépendance énergétique européenne à l'égard de la Russie ne semble que partiellement fondée. En effet, de nombreux freins techniques à une importation massive de GNL (gaz naturel liquéfié) américain existent, concernant tant des facteurs politiques (l'autorisation d'exporter vers les marchés européens par diverses autorités américaines), techniques (construction de nombreux terminaux) qu'économiques (le prix européen du gaz se situant entre le prix américain et le prix asiatique), invalidant ainsi le scénario d'un changement brutal d'orientation de l'Europe en matière d'approvisionnement énergétique. De ce point de vue, au-delà des doutes sur le prix et la durée des ressources concernées, il semble que le GNL américain ne constitue donc pas aujourd'hui une menace crédible pour Gazprom<sup>16</sup>. De même qu'il est improbable que la Russie coupe les approvisionnements en gaz à destination des clients européens, car le coût de réputation est réel, avec de lourdes implications financières ; en l'occurrence, les Européens ont davantage de marge de manœuvre que par le passé, sans pour autant pouvoir substituer facilement, rapidement et dans des conditions économiques satisfaisantes le gaz russe.

En troisième lieu, l'existence de l'Ukraine en tant qu'État souverain semble compromise par des convulsions internes alimentées de l'extérieur. La perte sans doute définitive de la Crimée en mars 2014 a en effet précédé une déstabilisation des régions de l'Est et du Sud de l'Ukraine. Les affrontements de Slaviansk ou les velléités séparatistes de Donetsk, en dépit de la permanence d'une volonté de vivre ensemble dans la majorité du pays, ont affaibli l'exécutif de Kiev, d'autant plus après l'accord de Genève<sup>17</sup> qui n'a pas enclenché la « désescalade » espérée. Le processus de transformation politique de l'Ukraine est par ailleurs loin d'être achevé. De ce point de vue, il n'est ni illogique ni illégitime que la diversité du pays soit reconnue sur le plan institutionnel (notamment au niveau linguistique), mais il serait néanmoins hautement dommageable pour l'Ukraine qu'une fédéralisation mal ficelée ne la précipite dans une situation devenue rapidement ingouvernable et potentiellement déstabilisatrice pour la région<sup>18</sup>.

En dernier lieu, la crise ukrainienne actuelle est observée de près par les autres partenaires orientaux dont une partie du destin se joue en Ukraine. Pour prendre un exemple, l'onde de choc est ressentie avec force en Moldavie, où le gouvernement reste très attaché à un rapprochement aussi large que possible avec les structures européennes. Les pressions de la Russie pour qu'elle rejoigne l'Union douanière n'ont pour le moment pas porté leurs fruits. Les sanctions commerciales

---

<sup>16</sup> A ce sujet, voir, Gilles Darmois, « Eléments pour une politique gazière européenne », *Terra Nova*, 18 juin 2014, p.10. <http://www.tnova.fr/note/el-ments-pour-une-politique-gazi-re-europ-enne>

<sup>17</sup> L'accord de Genève a été signé le 17 avril 2014 et qui prévoient le désarmement des groupes illégaux et l'évacuation des bâtiments occupés dans les villes ukrainiennes.

<sup>18</sup> Le souhait de la Russie de pousser pour une fédéralisation de l'Ukraine est considéré par beaucoup d'analystes comme une volonté russe de garder un droit de veto sur les questions stratégiques concernant l'Ukraine, par le biais des régions de l'Est. En outre, les compétences d'une fédération doivent être clairement définies, sans quoi les luttes de politique interne risquent de mener à de nouvelles tensions sans améliorer la gouvernance du pays : en ce sens, plus que d'élections présidentielles puis parlementaires, ce serait d'une assemblée constituante dont l'Ukraine aurait besoin pour aller sur cette voie.



(notamment sur le vin<sup>19</sup>), les risques pesant sur l'importante communauté de migrants économiques moldaves en Russie<sup>20</sup>, où les menaces du vice-premier ministre russe Dmitri Rogozine<sup>21</sup>, démontrent l'activisme de la diplomatie russe à Chisinau. Le soutien de l'ambassadeur russe au référendum en Gagaouzie<sup>22</sup> – considéré comme illégal – en février 2014, aux termes duquel 97 % des votants se ralliaient à l'union douanière plutôt qu'à l'UE, illustre encore cet activisme. Cet intérêt pour l'Union douanière est d'ailleurs manifeste au sein de l'actuelle opposition, regroupée autour du Parti des communistes de la République de Moldavie, bien placé pour les élections de fin 2014. La tentative de déstabilisation s'observe avec encore plus d'acuité dans le cadre du régime séparatiste de la Transnistrie. De nouvelles tensions sont apparues en mars 2014 dans la région : jusqu'à présent, la Russie ne reconnaît pas l'indépendance de la Transnistrie car le *statu quo* y est favorable, notamment pour des questions économiques<sup>23</sup>, mais le sort des séparatistes n'est pas indifférent pour l'influence de la Russie dans la région<sup>24</sup>.

Vu de Géorgie, le devenir de l'Ukraine est également vital pour envisager un rapprochement plus étroit avec l'Union européenne, tant Tbilissi craint qu'après Kiev ne vienne son tour. Le soutien de l'opinion à l'UE et à l'OTAN est extrêmement fort en Géorgie, puisqu'il s'élevait en septembre 2013 à 85 % et 81 % respectivement ?<sup>25</sup>. La position de la coalition au pouvoir, le « Rêve géorgien »,

---

<sup>19</sup> Le vin est l'un des principaux produits d'exportation de la Moldavie à l'égard du marché russe : les autorités russes en ont interdit l'importation en septembre 2013, pour des motifs politiques. Une première interdiction en 2006 avait cependant conduit à une réorientation commerciale, puisque la part du marché russe dans les exportations est passée de 85 % en 2006 à 25 % aujourd'hui

<sup>20</sup> Les transferts de fonds en provenance de Russie représentent près de 70 % du total, ce qui est important si l'on considère que les transferts de fonds comptent pour près du quart du PIB en Moldavie. Voir « Aproape 70% din transferurile din străinătate au provenit din Rusia, în 2013 », 24 février 2014, <http://www.trm.md/ro/economic/aproape-70-din-transferurile-din-strainatate-au-provenit-din-rusia-in-2013>

<sup>21</sup> Dmitri Rogozine s'est par exemple proposé de « voler en Tupolev 160 » (un bombardier stratégique) après avoir été interdit de survol des territoires roumain et ukrainien à son retour de Transnistrie début mai 2014. Le représentant spécial du Président russe en Transnistrie (depuis 2012) avait déjà mis en garde la Moldavie contre le rapprochement avec l'Union européenne, qui serait susceptible d'avoir des conséquences dramatiques à propos de la Transnistrie et des approvisionnements gaziers. A la mi-mars 2014, il avait avancé que « *Chisinau ne pense pas du tout à la Transnistrie et que toutes leurs actions prouvent que ce territoire n'est plus à eux. En prenant en considération cette réalité, nous en tirons nos propres conclusions* ». Autant de menaces lourdes de sens à destination de la Moldavie, qui doit signer son Accord d'association le 27 juin prochain.

<sup>22</sup> La Gagaouzie est une région du Sud de la Moldavie composée de Gagaouzes, population d'origine turque mais de religion Orthodoxe se sentant proche de la Russie, et qui représentent environ 4 % de la population totale du pays.

<sup>23</sup> Pour l'heure, même si la Transnistrie consomme bien plus de gaz que le reste de la Moldavie, Gazprom facture les consommations à la République de Moldavie. On estime que la dette de la Transnistrie à l'égard de Gazprom s'élève à 3,7 milliards de dollars. Si l'indépendance de la Transnistrie était reconnue, cela supprimerait de ce fait un important levier de la Russie sur la Moldavie. Voir Kamil Calus, « An aided economy. The characteristics of the Transnistrian economic model », *OSW Commentary*, 16 mai 2013, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2013-05-16/aided-economy-characteristics-transnistrian-economic-model>

<sup>24</sup> Toutefois, on peut estimer que l'intérêt de la Russie ne passe pas aujourd'hui par une reconnaissance de l'indépendance de la Transnistrie : le Sud de l'Ukraine n'a pas suivi les régions de Donetsk et Lougansk dans leur remise en cause de l'autorité de Kiev, ce qui priverait la Transnistrie d'une continuité avec la Russie. Cette entité resterait isolée ; elle est d'évidence un moyen efficace de faire pression sur les autorités de Chisinau, tout en étant à l'origine d'une dette gazière importante de la Moldavie envers Gazprom, autre moyen de pression.

<sup>25</sup> Luis Navarro, « Public attitudes in Georgia », National Democratic Institute Georgia, septembre 2013, <http://www.civil.ge/files/files/2013/NDI-Sept2013-Poll-ENG.pdf>

continue la politique pro-occidentale de son prédécesseur tout en évitant de tomber dans les travers de la rhétorique anti-russe, avec pour objectif la signature de l'Accord d'association. Plusieurs facteurs pourraient fragiliser le rapprochement de la Géorgie avec l'UE : les effets tangibles de ce rapprochement ont été assez limités jusqu'à présent, l'attachement aux valeurs conservatrices de la population géorgienne est réel tandis que la faible lisibilité de l'action de l'UE et des Américains face à la crise ukrainienne fragilise le consensus pro-européen<sup>26</sup>.

#### 4 – SIX SCENARIOS D'EVOLUTION POUR LA REGION

Les évolutions régionales sont liées à plusieurs variables : la modernisation économique et politique des pays concernés, le pluralisme politique et la configuration politique régionale entre l'Europe, la Russie et les pays partenaires.

Au vu des divers éléments connus, on peut esquisser six scénarios différents concernant l'évolution de la politique régionale, en fonction de la capacité du Partenariat oriental à transformer les pays du voisinage.

- « **Transformation selon le modèle européen** » : ce scénario de transformation profond et complet des pays du voisinage suppose une résolution européenne forte, des sociétés mobilisées et un personnel politique compétent dans les pays concernés ainsi qu'une certaine forme de coopération avec la Russie, qui devrait elle-même y trouver son intérêt.
- « **Géopolitique européenne** » : l'action résolue de l'Union européenne, inspirée et soutenue par les États-Unis, lui permet de surpasser la Russie sur le plan géopolitique. Ce scénario paraît toutefois très improbable, au vu des différences d'approches des Européens ainsi que de la détermination actuelle des élites politiques russes et de l'opinion publique prêtes à payer le prix des sanctions pour mener à bien sa politique d'affirmation régionale.
- « **Union eurasienne au forceps** » : la détermination russe conduit à la réalisation du projet du troisième mandat de Vladimir Poutine, celle d'une Union eurasienne incluant plusieurs pays comme l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie et d'autres. Ce scénario se heurte toutefois à la faiblesse intrinsèque du projet d'Union eurasienne, dont les résultats attendus sur le plan économique semblent moindres que ceux qu'un rapprochement avec l'UE peut engendrer, au travers de l'amélioration du climat des affaires et d'une convergence technologique<sup>27</sup>.
- « **Voisins souverains** » : les pays du voisinage sont moins intéressés à suivre l'UE ou la Russie dans leur intégration régionale respective que de poursuivre leur propre politique en utilisant un pôle contre l'autre. Cette urgence de ne pas choisir permet d'éviter les déséquilibres à court terme, mais ne paraît pas être une source de stabilité à moyen et long terme.

---

<sup>26</sup> Marek Matusiak, « Between a Dream and Reality », *OSW Commentary*, 16 avril 2014.

<sup>27</sup> Voir par exemple Olga Shumylo-Tapiola, « Ukraine at the crossroads: Between the EU DCFTA and Customs Union », *IFRI Russie. NEI. Reports*, n°11, avril 2012.

- « **Petit jeu post-soviétique** » : ce scénario se construit en référence au « grand jeu » géopolitique, qui concernait la maîtrise de l'Eurasie, enjeu de rivalités entre les empires russe et britannique au XIXe siècle, puis les Etats-Unis et l'Union soviétique en XXe siècle. Il suppose une lutte d'intérêts féroces dans laquelle les partenaires orientaux se trouvent très affaiblis vis-à-vis de la Russie. Dans ce cas, l'amputation territoriale de la Géorgie puis de l'Ukraine ne serait pas le résultat d'opérations réactives de la part de la Russie, mais le fruit d'une stratégie délibérée de long terme.
- « **Finlandisation** » : plutôt que de subir le résultat de leurs désaccords successifs, la Russie et l'UE définissent un ensemble de lignes rouges alliant transformations internes plus ou moins fortes et neutralisation en termes de politique étrangère, notamment en ce qui concerne l'Ukraine. Dans la situation actuelle, toute tentative de rapprochement avec l'OTAN constitue une stratégie à haut risque pour les partenaires orientaux. Cela suppose d'être clair sur les objectifs souhaitables de transformation interne des Etats tout en essayant de mettre en place, parallèlement, les éléments d'une politique constructive à définir avec la Russie.

## 5 – QUELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES POUR LES EUROPEENS ?

Si l'on se place du point de vue des intérêts européens, qui impliquent la transformation des partenaires orientaux, et donc une assez large transformation interne des règles du jeu en vigueur, on constatera que trois scénarios remplissent sensiblement cette fonction : « transformation européenne », « géopolitique européenne » et « finlandisation ».

Le scénario de « transformation européenne » apparaît certainement comme la solution la plus souhaitable, mais celle-ci ne peut prospérer que dans un contexte géopolitique où l'UE ferait figure de seul référentiel politique. De même, le scénario de la « géopolitique européenne » suppose également une transformation de nos voisins, mais considérer que des Européens divisés puissent prendre de vitesse une diplomatie russe à la fois déterminée et cohérente paraît difficile à envisager. L'UE manque cruellement de capacité d'anticipation, ne réagissant qu'après les événements lors de l'actuelle crise ukrainienne. On peut donc avancer parmi ces trois options que celle d'une finlandisation reste vraisemblablement la plus probable des situations à envisager.

À bien y regarder, et malgré son caractère dépréciatif, la « finlandisation » paraît en effet adaptée aux défis actuels de l'Ukraine. Pour mémoire, ce concept se réfère à une politique imposée à la Finlande après la Seconde Guerre mondiale, qui a consisté à poursuivre une stratégie de neutralité tout en prenant en compte les demandes de l'URSS<sup>28</sup>, et en permettant au pays de connaître un système démocratique et un essor économique réels<sup>28</sup>. Cette solution est d'ailleurs proposée par

---

<sup>28</sup> Si le pays avait perdu une partie de son territoire, si son économie était encore largement dépendante de l'industrie du bois et soumise à de lourdes réparations après 1945, la Finlande est devenue aujourd'hui le 3ème pays le plus compétitif au monde d'après le *Global Competitiveness Report*. L'exemple finlandais s'avère particulièrement pertinent pour le cas ukrainien dans le domaine des institutions publiques, puisque les institutions finlandaises, selon le même classement, sont précisément les plus transparentes au monde, et que l'éducation et la santé se portent également à un haut niveau. Or, réformer profondément les institutions publiques en faveur des

d'anciens responsables comme Henry Kissinger<sup>29</sup>, Zbigniew Brzezinski<sup>30</sup> ou Hubert Védrine<sup>31</sup>. La finlandisation peut donc être un objectif de second rang acceptable pour les Européens comme pour les Russes, si toutefois certaines conditions étaient réunies.

Si cet objectif était reconnu comme légitime, c'est-à-dire comme le meilleur compromis possible dans les circonstances actuelles, il conviendrait alors de travailler conjointement autour de quatre piliers : le politique, le commercial, l'énergétique et le culturel.

- *Un dialogue passant par l'OSCE et une facilitation des visas*

La volonté de dialogue doit s'appuyer sur l'OSCE au niveau des dirigeants politiques, et sur un accord de facilitation des visas vers l'espace Schengen au niveau des populations, avec les partenaires orientaux comme avec les Russes. La crise ukrainienne a conduit les dirigeants européens à isoler le pouvoir russe, en cherchant à l'exclure d'un certain nombre de forums, comme le G8 redevenu G7. Les instances de dialogue UE-Russie n'empêchent pas de multiples incompréhensions : certaines questions ayant trait aux relations entre l'UE, les partenaires orientaux et la Russie semblent pouvoir être discutées au sein de l'OSCE, dont la présence a été remarquée pendant la crise en Ukraine orientale.

En outre, les Européens ne peuvent s'attendre à un changement de position de l'opinion russe sans un rapprochement entre les sociétés ; il convient donc de trouver d'autres manières de faire évoluer les mentalités. Le régime politique russe a pu connaître un regain de popularité avec la conquête de la Crimée, mais la faiblesse de sa croissance (1,4 % pour 2013) risque d'affecter négativement à terme sa légitimité. Il conviendra donc d'envisager, sous certaines conditions, la négociation d'un accord de facilitation des visas avec les citoyens russes semblable à ce qui est proposé pour les partenaires orientaux.

- *Préparer une convergence économique menant à la perspective d'un accord de libre-échange*

L'établissement dans un horizon prévisible d'un accord commercial large allant de Lisbonne à Vladivostok est le meilleur moyen d'éviter de radicaliser une opposition entre l'UE et l'Union eurasiennne, en s'appuyant sur une politique d'intégration à plusieurs vitesses<sup>32</sup>. Bien sûr, cette convergence peut prendre du temps, et sera tributaire d'autres accords, en particulier du sort du traité transatlantique. L'UE tient une place bien plus importante dans le commerce extérieur russe que les candidats potentiels à l'Union eurasiennne (l'Europe représente à elle seule plus de 50 % des échanges russes), et il faut rappeler que le commerce extérieur de la Russie s'élève à plus de 50 % de son PIB. Si le « partenariat pour la modernisation » conclu entre l'UE et la Russie en 2010 a eu

---

citoyens et trouver un *modus vivendi* avec la Russie semblent être les deux défis majeurs de l'Ukraine pour les prochaines années.

<sup>29</sup> Henry Kissinger, « How the Ukraine crisis ends », *The Washington Post*, 5 mars 2014.

<sup>30</sup> Terry Atlas, « Brzezinski sees Finlandization of Ukraine as a deal-maker », *Bloomberg*, 12 avril 2014.

<sup>31</sup> « Hubert Védrine : cinq propositions pour sortir de la crise ukrainienne », *Rue 89*, 8 mars 2014.

<sup>32</sup> Sur ce point, voir Michael Emerson, « After the Vilnius fiasco: Who is to blame? What is to be done? », *CEPS Essay*, n°8, 21 janvier 2014.

des résultats plutôt décevants, la Russie souffrant d'un faible niveau d'investissements, il convient de concevoir un nouveau plan d'action à même de dégager quelques priorités ciblées.

- *Mettre en avant l'efficacité énergétique au niveau régional*

La relation énergétique entre l'Europe, la Russie et les partenaires orientaux est presque exclusivement perçue à travers le prisme stratégique des relations gazières. Or, il nous faut également considérer de manière plus large les coopérations à instaurer, en mettant l'accent particulièrement sur l'efficacité énergétique, qui doit permettre de répondre aux principaux objectifs européens : le renforcement de la sécurité d'approvisionnement (les économies d'énergie en Russie et chez les partenaires orientaux offriront une plus grande disponibilité des ressources pour les Européens) ; le développement durable, par une meilleure utilisation des ressources et une limitation des externalités négatives (si la Russie reste peu sensible au thème du réchauffement climatique, éviter le torchage du gaz lui permettrait néanmoins une meilleure utilisation des ressources existantes) ; la compétitivité, puisque l'exportation des technologies européennes permet une modernisation et un co-développement des économies concernées.

En outre, l'idée de baisser rapidement l'utilisation du gaz dans le mix énergétique par le développement des énergies renouvelables, pour séduisante qu'elle est, reste toutefois partiellement insatisfaisante dans la mesure où l'éolien et le solaire exigent des énergies de complément pour leur fonctionnement, généralement du gaz. C'est à ce titre qu'il convient d'œuvrer plutôt pour une politique gazière européenne<sup>33</sup>.

- *Faire de la russophonie un espace de dialogue euro-russe*

Enfin, la dimension culturelle des relations entre la Russie, les partenaires orientaux et les Européens apparaît également une tâche importante, dans la mesure où l'on ne peut imaginer de dialogue sans culture, ce qui passe notamment par la question linguistique<sup>34</sup>. En effet, le russe est devenu l'une des premières langues minoritaires au sein de l'Union européenne ; il a même failli obtenir un statut de langue officielle de l'UE, à travers un référendum sur la langue russe organisé en Lettonie en février 2012, dont le résultat a été finalement négatif. A ce sujet, on ne peut que déplorer vivement le tort provoqué par la volonté du Parlement ukrainien d'abroger une loi relative aux langues minoritaires en février 2014 (finalement non promulguée par le Président par intérim, Oleksandr Turchinov), ce qui a contribué à accroître les tensions dans l'Est de l'Ukraine et en Crimée. Au-delà du respect des langues minoritaires et des droits des minorités, il faut changer d'échelle pour observer que le dialogue entre les grandes aires linguistiques caractérise les Européens : le Commonwealth, la francophonie, la lusophonie ou l'hispanidad, pour ne prendre que ces quelques exemples, renforcent la position de l'Europe dans la mondialisation<sup>35</sup>. Dans ce cadre, la France pourrait être à l'origine d'une initiative aussi originale que nécessaire, en soutenant la tenue d'un Sommet de la Francophonie en Moldavie (défendu localement dès 2006), afin d'organiser un dialogue large entre

<sup>33</sup> Gilles Darmois, « Eléments pour une politique gazière européenne », *Terra Nova*, 18 juin 2014, <http://www.tnova.fr/note/el-ments-pour-une-politique-gazi-re-europ-enne>

<sup>34</sup> A ce titre, on peut mentionner le récent rapport sur le rôle de la culture dans les relations extérieures de l'UE, et qui évoque particulièrement le cas du voisinage. Voir « Engaging the World : Towards Global Cultural Citizenship », Union européenne, juin 2014, <http://cultureinexternalrelations.eu/wp-content/uploads/2014/06/NC0214601ENE.pdf>

<sup>35</sup> Dominique Wolton, *Demain la francophonie*, Paris, Flammarion, 2006.



francophonie et russophonie (comme le Sommet de Beyrouth l'avait été en 2002 pour l'arabophonie)<sup>36</sup>.

## CONCLUSION

En définitive, si le Partenariat oriental se trouve aujourd'hui en grande difficulté, la nécessité de pacifier le voisinage de l'UE, à l'Est comme au Sud, reste plus qu'hier encore une ardente priorité : si elle ne parvient pas à convaincre dans sa proximité géographique, l'UE n'apparaîtra pas crédible au plan international. L'ensemble du projet européen s'en trouverait affaibli. Que peut-on attendre, dès lors, pour le Sommet de Riga prévu en novembre 2015 ? D'une part, l'état du voisinage européen aura encore évolué en fonction de la situation interne en Ukraine, mais aussi en Moldavie et en Géorgie. Au-delà de l'élection du Président ukrainien, c'est bien la concorde dans le pays qui est maintenant en jeu, la partition n'étant pas la solution aux problèmes actuels<sup>37</sup>. D'autre part, l'UE devra elle-même complètement repenser la politique du Partenariat oriental. Celle-ci n'a pas démerité et a même permis quelques progrès, mais la réalisation de ses ambitions initiales paraît largement compromise, par l'absence d'ambition (et de moyens financiers), mais aussi par l'opposition de la Russie.

Paradoxe, le Sommet de 2015 se tiendra dans la capitale lettone, dont le maire actuel, le trentenaire russophone Nils Usakovs, est le leader du Centre de la concorde, parti considéré comme pro-russophone, mais également soutenu par de nombreux citoyens lettons de culture lettone. C'est précisément à la stabilisation du continent qu'il convient de s'attacher maintenant, et il paraît difficile de le réaliser sans la Russie (quand bien même il est difficile de travailler avec elle) : les partenaires orientaux ne peuvent se le permettre, encore moins que les Européens eux-mêmes. Aux Européens de proposer des solutions créatives en dehors des postures moralisatrices et des faux-semblants masquant un manque de vision, un défaut d'ambition et un repli sur ses problèmes internes.

---

<sup>36</sup> A ce sujet, voir Florent Parmentier, *Moldavie : les atouts de la francophonie*, Paris, Nonlieu, 2010.

<sup>37</sup> Cyrille Bret, « Ukraine : la partition n'est pas la solution », *Nonfiction*, 6 mars 2014, [http://www.nonfiction.fr/article-6967-ukraine\\_\\_la\\_partition\\_nest\\_pas\\_une\\_solution.htm](http://www.nonfiction.fr/article-6967-ukraine__la_partition_nest_pas_une_solution.htm)