

LE VOISINAGE ORIENTAL DE L'EUROPE ENTRE INFLUENCE RUSSE ET ANCRAGE À L'OUEST

La lutte d'influence dans le voisinage commun entre l'Europe et la Russie s'est intensifiée ces dernières années. Par la guerre en Géorgie, la Russie a signalé que l'ancrage à l'Ouest des Etats post-soviétiques connaissait des limites. La stratégie américaine d'une adhésion rapide de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN s'est avérée impraticable. Le Partenariat Oriental lancé en mai 2009 par l'UE a lui aussi des défauts, mais son caractère plus discret devrait le rendre plus facile à réaliser.



Le voisinage européen à l'Est: Partenariat Oriental de l'UE avec six états post-soviétiques.

Les anciens Etats soviétiques entre la frontière orientale de l'UE et la Russie ont gagné de l'importance pour l'Occident ces dernières années. Ce gain d'importance est directement lié à l'élargissement de l'UE et de l'OTAN vers l'Est qui a rendu nécessaire la stabilité des nouveaux voisins orientaux. Une seconde raison est la sensibilité accrue aux questions de sécurité énergétique, puisque des Etats comme l'Ukraine, la Géorgie et l'Azerbaïdjan sont des pays de transit ou de production clés en matière d'approvisionnement en gaz de l'Europe. Le Caucase du Sud est en outre un nœud géostratégique important entre l'Europe, l'Asie centrale et le Moyen-Orient. Les révolutions de couleur en Géorgie (2003) et en Ukraine (2004) ont clairement montré par la même occasion qu'il y avait aussi un besoin d'ancrage à l'Ouest à l'intérieur de la région.

Son engagement redoublé dans la partie européenne de l'espace post-soviétique a mis l'Occident dans une situation de concu-

rence intensifiée avec la Russie. Moscou considère cette région comme «l'étranger proche» et la présence occidentale croissante comme une invasion de sa sphère d'influence. La direction russe a, avec la guerre en Géorgie d'août 2008, envoyé des signaux clairs dans ce sens. Des amorces de coopération régionale entre la Russie et l'Ouest ne sont guère perceptibles pour le moment. C'est plutôt l'impression d'un jeu à somme nulle qui domine. C'est ainsi que Moscou a sévèrement condamné le deal d'avril 2007 entre l'UE et l'Ukraine en vue de moderniser le réseau de transport gazier. Les Européens avaient quant à eux critiqué auparavant la déclaration d'intention entre la Russie et l'Azerbaïdjan sur les livraisons de gaz de la mer Caspienne vers la Russie comme étant une attaque contre leur projet Nabucco.

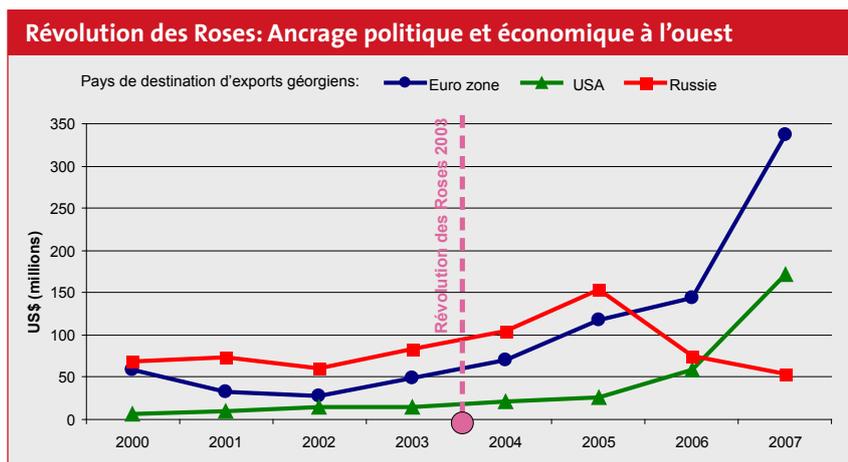
La dernière controverse entre l'Europe et la Russie a éclaté au sujet du «Partenariat Oriental» lancé le 7 mai 2009 par l'UE à l'occasion de son sommet à Prague. L'objectif de

cette initiative est d'encourager des réformes démocratiques et économiques dans six Etats, l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et de contribuer ainsi à une stabilisation de l'espace post-soviétique. L'UE a certes réfuté le reproche de la Russie selon lequel elle s'efforcerait, avec le Partenariat Oriental, d'obtenir sa propre sphère d'influence dans le voisinage commun, mais signale cependant par sa nouvelle stratégie régionale qu'elle a comme objectif un ancrage renforcé – quoique prudent – de ces Etats à l'Ouest. Il reste à voir dans quelle mesure le Partenariat Oriental permettra d'atteindre cet objectif.

Instabilité et importance énergétique

Le voisinage oriental recèle aujourd'hui pour l'Europe de gros défis de nature sécuritaire. L'instabilité intérieure dans la plupart de ces Etats s'est en effet amplifiée ces derniers mois, ce qui s'explique d'une part par la crise économique qui a gravement touché cette région. Quatre Etats ont déjà dû demander au FMI une aide d'urgence: l'Ukraine, la Biélorussie, la Géorgie et l'Arménie. L'intervention militaire russe en Géorgie a d'autre part également causé beaucoup de troubles dans la région et intensifié la lutte entre les forces pro-occidentales et pro-russes. Ces deux événements se traduisent par une recrudescence des manifestations publiques et des crises gouvernementales comme récemment en Géorgie et en Moldavie.

La guerre en Géorgie a en outre rappelé que plusieurs conflits territoriaux d'origine ethnique étaient toujours irrésolus dans ces Etats. En outre des provinces géorgiennes rebelles d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, dont



l'indépendance a été reconnue par la Russie après la guerre en Géorgie de 2008, le Nagorny Karabakh compte aussi parmi les conflits dits «gelés». Ce territoire appartient certes à l'Azerbaïdjan en vertu du droit international, mais est de plus en plus colonisé par les Arméniens. On ne peut pas non plus exclure une escalade militaire dans ce conflit, d'autant plus que l'Arménie et l'Azerbaïdjan, à l'instar de la Géorgie ces dernières années, ont lourdement réarmé. Il convient également de mentionner le conflit entourant la Transnistrie sous influence russe à l'Est de la Moldavie qui a déclaré son indépendance vis-à-vis de la Moldavie au début des années 1990 mais n'est pas reconnue par la communauté internationale.

La grande différence économique entre ces Etats et l'UE a également des implications pour l'Europe au niveau de la politique sécuritaire, la migration illégale étant ici à l'avant-plan. Il faut dire premièrement à ce sujet que le fossé économique est considérable même dans la région post-soviétique. Alors que la Biélorussie et l'Azerbaïdjan ne sont pas très éloignés du niveau économique des Etats les plus pauvres de l'UE, la Roumanie et la Bulgarie, la différence est prononcée dans le cas de l'Arménie, de la Géorgie et, en particulier, de la Moldavie. Deuxièmement, le produit national brut de ces Etats a énormément augmenté avant la crise économique, l'Azerbaïdjan (2007: +29%), l'Arménie (+9%) et la Géorgie (+7,5%) présentant des taux de croissance particulièrement élevés. Il reste à voir si le fossé va s'approfondir suite à la crise économique. Il se peut par exemple que, après la guerre avec la Russie, les investisseurs occidentaux restent longtemps absents de Géorgie, qui a, ces dernières années, fortement déplacé son commerce de la Russie vers l'Europe.

Finalement, le voisinage commun avec la Russie est, en Europe, de plus en plus envisa-

gé sous l'angle de la sécurité énergétique. Le conflit gazier entre Moscou et Kiev en janvier 2009 a entraîné dans plusieurs Etats européens des pénuries d'approvisionnement et souligné la dépendance de l'Europe par rapport aux livraisons de gaz russe et à la stabilité des routes de transit de l'énergie, en particulier à travers l'Ukraine et la Biélorussie. Les efforts en vue de diversifier les importations gazières par le biais de livraisons en provenance d'Asie centrale en contournant le territoire russe n'ont pas abouti jusqu'à présent, le manque d'efficacité de la politique énergétique extérieure commune de l'UE ayant fait échouer la réalisation du pipeline Nabucco. L'Azerbaïdjan et la Géorgie continuent de revêtir une importance stratégique en matière de politique énergétique pour les Européens, du moins tant que le projet Nabucco n'a pas officiellement échoué.

Prétention de la Russie

Pendant l'ère d'Eltsine, la Russie se préoccupait beaucoup de son propre sort et n'exerçait guère son influence sur ce qui se déroulait dans son voisinage. Simultanément, l'attention de l'UE et des Etats-Unis se portait davantage sur une démocratisation de la Russie que sur le développement des relations avec les Etats de l'espace post-soviétique. Avec la prise de pouvoir de Putine, la Russie, qui connaissait une réémergence grâce aux prix élevés de l'énergie, a cependant fait revaloir de plus belle sa prétention à des «intérêts privilégiés» et à un rôle régional déterminant dans l'espace post-soviétique. Putine a certes promis aux Etats-Unis une coopération sécuritaire dans la lutte contre les militants islamistes au Caucase après les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Mais, sous son égide, la Russie a réagi avec irritation et par des mesures brutes au raffermissement de la présence de l'Ouest dans son voisinage et à l'occidentalisme accru de certains Etats post-soviétiques. Après l'ingérence politique non déguisée dans les

controverses ukrainiennes suite à la révolution orange de 2004, Moscou a démontré à plusieurs reprises son pouvoir en coupant le robinet gazier aux Etats voisins. Même si ces conflits gaziers avaient toujours aussi d'autres origines, le pro-occidentalisme y a joué un rôle important, en particulier en Ukraine et en Géorgie.

Le président Medvedev a poursuivi la politique de Putine vis-à-vis des Etats voisins. Par la guerre en Géorgie, la Russie a signalé sa volonté de démarquer sa sphère d'influence même par des moyens militaires. Dans une perspective actuelle, cette stratégie a atteint son objectif en Occident et dans la région. Les récentes réactions impuissantes de l'UE et des Etats-Unis ont montré aux Etats post-soviétiques qu'un ancrage à l'Ouest contre la volonté de Moscou connaissait des limites pour le moment. Après la construction de bases militaires en Abkhazie, Moscou dispose désormais d'une présence militaire dans les six Etats du voisinage commun avec l'Europe. Le point d'appui abkhasien est d'autant plus important pour la Russie que l'accord sur le stationnement de la flotte de la mer Noire à Sébastopol signé avec Kiev prend fin en 2017.

La position de Moscou dans l'espace post-soviétique ne repose en aucun cas uniquement sur la force militaire et des menaces mais sur des liens culturels, linguistiques et historiques ainsi qu'un magnétisme économique. Ce dernier se traduit par exemple par un marché du travail ouvert en comparaison avec l'UE. Les derniers mois ont cependant montré que l'influence régionale de la Russie était elle aussi restreinte et avait tendance à diminuer. La Géorgie a quitté la Communauté des Etats indépendants après la guerre avec la Russie. Aucun des six Etats n'a jusqu'à présent répondu à l'invitation de Moscou de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Et, alors que l'Union Russie-Biélorussie est restée largement lettre morte, Minsk s'est récemment ouverte graduellement à l'Europe, s'attirant des commentaires critiques de la Russie.

Réajustement de la politique américaine?

Les Etats-Unis étaient depuis longtemps la force motrice derrière la présence croissante de l'Occident dans la région. Le changement de cap décisif s'est produit sous le président George W. Bush. Le Caucase du Sud en particulier a gagné pendant son mandat une importance croissante pour la politique étrangère américaine, la «guerre contre le terrorisme» et l'intervention militaire des

Etats-Unis en Afghanistan ayant joué un rôle important à côté du thème de la sécurité énergétique. A cela sont venus s'ajouter la détérioration générale des relations américano-russes et les efforts de démocratie en Géorgie, devenue le principal partenaire des Etats-Unis dans la région. De ce côté-ci du Caucase du Sud, Washington a surtout intensifié ses relations avec l'Ukraine.

L'intensification de l'aide économique des Etats-Unis à ces Etats n'est pas le seul changement remarquable: l'engagement américain s'est aussi et surtout militarisé. Washington a, par de généreuses contributions financières ainsi que par des programmes de formation et des exercices militaires conjoints, considérablement contribué à la modernisation des forces armées géorgiennes. Les Etats-Unis se sont aussi engagés en faveur d'une adhésion prochaine de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN, ce qui a suscité une violente opposition de la part de Moscou.

La réalité est qu'il n'y a au sein de l'OTAN même aucune entente quant à une poursuite de l'élargissement vers l'Est et que d'importants Alliés ouest-européens comme l'Allemagne et la France ont fait traîner la demande américaine. Au sommet de Bucarest d'avril 2008, l'OTAN a certes approuvé en principe une adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, mais sans lancer, comme l'avaient exigé les Etats-Unis, de plans d'action concrets ni établir de calendrier. Depuis la guerre en Géorgie, la volonté d'élargir a encore diminué au sein de l'OTAN, ce qui a poussé l'administration Bush à conclure, au cours des dernières semaines de son mandat, un «partenariat stratégique» avec la Géorgie et avec l'Ukraine respectivement. Sous le président Obama, les Etats-Unis ont cependant, jusqu'à présent, bien moins souligné l'ancrage de ces Etats à l'Ouest que la nécessité d'améliorer les relations américaines avec la Russie, ce qui indique un réajustement de la politique américaine.

La Partenariat Oriental de l'UE

En lançant le Partenariat Oriental, l'UE s'efforce elle aussi de renforcer sa présence dans le voisinage commun avec la Russie. Ces efforts s'imposent ne serait-ce que parce que l'Europe a, en raison de sa situation géographique et de sa sécurité énergétique, beaucoup plus besoin de stabilité dans cette région que les Etats-Unis. Si l'UE se basait jusqu'à présent sur des accords bilatéraux dans le cadre de la politique européenne de voisinage pour structurer ses relations avec les Etats post-soviéti-

ques, elle complète désormais cette approche par une stratégie régionale.

Il est vrai que le Partenariat Oriental a lui aussi été vertement critiqué par la Russie. On n'assiste cependant pas à un conflit similaire à celui qui oppose la Russie à l'OTAN car le niveau d'ambition de l'initiative de l'UE est plus modeste, la rivalité géopolitique entre la Russie et les Etats-Unis n'est pas directement affectée et la direction de Moscou se rend d'une part compte du désaccord au sein de l'UE en ce qui concerne sa future politique orientale et ne peut pas d'autre part être intéressée par une rupture avec l'Europe, principal partenaire commercial de la Russie. Sur fond de l'impasse dans laquelle se sont engagés les Etats-Unis avec la politique otanienne de Bush, la stratégie de l'UE, prudente et plutôt orientée sur le long terme, est jugée très positive.

Le Partenariat Oriental remonte à une initiative de la Pologne et de la Suède, conçue pour faire pendant à l'Union méditerranéenne de l'UE lancée en 2008 en vue d'intensifier aussi la politique de voisinage orientale. En substance, l'UE s'efforce de consolider les relations bilatérales avec ces Etats qui doivent recevoir, en contrepartie de réformes politiques et économiques, d'une assimilation de leurs législations nationales au droit européen, d'une lutte efficace contre la migration illégale et d'une coopération dans le domaine de la sécurité énergétique, un accès accru au marché européen. L'UE fait en particulier miroiter le libre-échange et, comme objectif à long terme, l'abolition de l'obligation de visa.

Si cette dimension bilatérale aboutit à un élargissement des accords de voisinage existants avec ces Etats, le Partenariat Oriental renferme aussi un cadre multilatéral qui englobe principalement les quatre domaines de la démocratie, de la bonne gouvernance et de la stabilité, de l'intégration économique ainsi que de la convergence avec les politiques sectorielles de l'UE. Des sommets biannuels des chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE et des Six ainsi que des rencontres annuelles au niveau des ministres des affaires extérieures sont prévus.

Défis et chances

La politique orientale de l'UE est l'un de ses grands succès depuis la fin de la guerre froide. La perspective d'une adhésion à l'UE a poussé une dizaine d'Etats post-communistes d'Europe centrale et de l'Est à instituer de vastes réformes économiques et politiques. L'UE a, par sa politique d'adhésion condi-

tionnelle pour ces Etats, considérablement contribué à la stabilisation de l'Europe. Le grand défi est aujourd'hui de déclencher des processus de transformation similaires dans le nouveau voisinage oriental sans pouvoir renvoyer pour autant à une perspective d'adhésion crédible.

Les stimulants prévus par le Partenariat Oriental sont bien moindres qu'une adhésion à l'UE. La fatigue de l'élargissement diagnostiquée depuis longtemps au sein de l'UE a été encore accentuée par la crise économique. A cela vient s'ajouter le fait, aggravant pour l'UE, qu'il n'y a pas aujourd'hui, dans les Etats post-soviétiques, à la différence des Etats d'Europe centrale et de l'Est dans les années 1990, de consensus en ce qui concerne une appartenance à l'Europe, ce qui diminue la volonté d'instituer des réformes.

Le manque manifeste d'intérêt de la part de nombreux Etats de l'UE, qui se traduit par exemple par un budget plutôt maigre et les nombreuses absences de chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Prague, est lui aussi une condition peu propice à un Partenariat Oriental efficace. Les membres est-européens de l'UE, qui se sont fortement engagés en faveur du Partenariat Oriental, ont quant à eux été en particulier très affaiblis par la crise économique et se préoccupent surtout aujourd'hui de leur propre sort. La tendance au protectionnisme, en hausse ces derniers mois en Europe, pourrait aussi bloquer prématurément la réalisation du Partenariat Oriental.

Et pourtant, il faut se garder de mépriser précipitamment le projet de l'UE sous prétexte de sa déficience. Les principes de différenciation et de conditionnalité ancrés dans le Partenariat et en vertu desquels les différents Etats peuvent nouer avec l'UE des relations d'autant plus étroites qu'ils réalisent plus de réformes devraient assurément permettre à quelques-uns des Six d'étendre leur ancrage à l'Ouest. Bien que le caractère vague de l'initiative soit plutôt dû au désaccord européen qu'à une stratégie consciente, elle pourrait susciter une transformation structurelle dans la région sans peser trop lourd sur les relations déjà tendues avec la Russie.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch