

# Russie.Nei.Visions n°74

## Note du Cerfa n°109

---

### **UE, Russie et Partenariat oriental : quelles dynamiques sous le nouveau gouvernement allemand ?**

---



**Dominik Tolksdorf**

*Février 2014*



**Centre Russie/NEI  
Cerfa**

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Cette « Note du Cerfa » est publiée dans le cadre  
du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené  
en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes  
de l'Institut français des relations internationales,  
la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la

**Robert Bosch Stiftung**

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication  
du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de  
stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de  
l'Auswärtiges Amt.



ISBN : 978-2-36567-244-3

© Droits exclusivement réservés – Ifri, Paris – 2014

**Ifri**  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – France  
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60  
E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Ifri-Bruxelles**  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 - Bruxelles - Belgique  
Tél. : 32(2) 238 51 10  
Fax : 32 (2) 238 51 15  
E-mail : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

Site Internet : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

## Notes du Cerfa

---

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

### ***Dernières publications du Cerfa***

Patrick Allard, *De l'Allemagne et de son économie*, « Note du Cerfa », n° 108, janvier 2014.

Ulrich Eith, *L'Allemagne après les élections fédérales du 22 septembre 2013 : Entre continuité et changements structurels*, « Note du Cerfa », n° 107, décembre 2013.

Yves Pascouau, *Le paquet « gouvernance Schengen » : les équilibres subtils entre méthode communautaire et logique intergouvernementale*, « Note du Cerfa », n° 106, décembre 2013.

# Russie.Nei.Visions

---

*Russie.Nei.Visions* est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez écrire à l'adresse suivante : [info.russie.nei@ifri.org](mailto:info.russie.nei@ifri.org)

## ***Derniers numéros***

A. Panibratov, « L'influence de l'État sur l'expansion des multinationales russes : atout ou handicap ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 73, décembre 2013.

C. Pajon, « Japon-Russie : vers un rapprochement stratégique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 72, septembre 2013.

E. Stepanova, « L'Afghanistan après 2014 : quel impact pour la Russie ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 71, mai 2013.

## Auteur

---

Dominik Tolksdorf est *Transatlantic Post-Doctoral Fellow for International Relations and Security* (TAPIR) à l'Institut français des relations internationales (Ifri). Ses travaux de recherche sont principalement consacrés aux relations extérieures de l'Union européenne et notamment aux politiques de préadhésion, de voisinage et de gestion de crise.

Depuis 2006, il a travaillé pour de nombreuses universités européennes et américaines, instituts de recherche et groupes de réflexion. Avant de rejoindre l'Ifri, il a récemment mené ses recherches au sein du Centre for Transatlantic Relations de l'université Johns Hopkins. Il est titulaire d'un master de l'université de Turku et d'un doctorat en science politique de l'université Ludwig Maximilian de Munich. En 2012, il a publié un ouvrage consacré au soutien apporté par l'Union européenne aux processus de réforme en Bosnie-Herzégovine (éditions Nomos).

## Résumé

---

Le sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius en novembre 2013 a révélé que la politique de l'Union européenne (UE) envers ses voisins orientaux est devenue une source de graves tensions entre l'UE et la Russie. Ce sommet a été assombri par le refus du gouvernement ukrainien de signer un accord d'association avec l'UE et par les manifestations de masse qui se sont succédé à Kiev à la suite de cette décision.

Cet article analyse les relations entre l'UE et les pays membres du partenariat oriental et démontre que chacun d'entre eux est tiraillé entre renforcer ses relations avec l'UE et rejoindre l'Union douanière dominée par la Russie. Bien que l'UE soit plutôt réticente à engager un rapport de force avec la Russie concernant le « voisinage commun », le Partenariat oriental a indéniablement conduit à des relations tendues avec la Russie. Cet article souligne la difficulté, au niveau européen, à constituer une position unifiée claire sur la Russie, en raison notamment de la position de l'Allemagne, laquelle n'a par le passé souvent pas aligné son attitude vis-à-vis de la Russie sur celles de ses partenaires européens. Les relations politiques germano-russes ont cependant évolué depuis 2012, le gouvernement conduit par Angela Merkel se montrant davantage critique envers les développements politiques en Russie. Même si la nouvelle « grande coalition », avec Frank-Walter Steinmeier au poste de ministre des Affaires étrangères, va se montrer plus conciliante envers le Kremlin, le gouvernement allemand devrait toutefois rapprocher davantage ses positions sur la Russie de celles de ses partenaires européens, tout en n'hésitant pas à critiquer le Kremlin si le gouvernement russe cherche à porter préjudice au Partenariat oriental.

Cette contribution estime que l'UE devrait maintenir son engagement concernant le Partenariat oriental et continuer à le renforcer avec la Moldavie et la Géorgie, ce qui pourrait conduire Kiev à changer sa politique et à se rapprocher de l'UE. Les efforts pour rendre le Partenariat oriental plus efficace ne doivent pas nécessairement conduire à davantage de confrontation avec la Russie.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>LES PAYS DU PARTENARIAT ORIENTAL : TIRAILLES ENTRE L'UE ET LA RUSSIE.....</b>	<b>7</b>
<b>DIFFICILE DECISION POUR L'UKRAINE AVANT LE SOMMET DE VILNIUS .....</b>	<b>10</b>
<b>MOLDAVIE ET GEORGIE : PREMIERS « SUCCES » DU PARTENARIAT ORIENTAL .....</b>	<b>14</b>
<b>INTERET LIMITE POUR LE PARTENARIAT ORIENTAL EN ARMENIE, EN AZERBAÏDJAN ET EN BIELORUSSIE .....</b>	<b>17</b>
<b>L'IMPACT DU PARTENARIAT ORIENTAL SUR LES RELATIONS ENTRE L'UE ET LA RUSSIE.....</b>	<b>20</b>
<b>PERSPECTIVES .....</b>	<b>24</b>

# Introduction

---

À la fin du mois de novembre 2013, les représentants des 28 États membres et des pays partenaires de l'UE se sont réunis en sommet à Vilnius pour évaluer les quatre premières années du Partenariat oriental et parapher les accords d'association avec la Géorgie et la Moldavie. Ce sommet a été assombri par le refus du gouvernement ukrainien de signer un accord avec l'UE à la suite des pressions, notamment commerciales, exercées par la Russie. Moscou tente en effet de plus en plus activement de contrecarrer les efforts déployés par l'UE pour élargir sa sphère d'influence dans son voisinage oriental.

Cet article analyse les relations entre l'UE et les pays membres du partenariat oriental et démontre que chacun d'entre eux est tiraillé entre renforcer ses relations avec l'UE et rejoindre l'Union douanière dominée par la Russie. Bien que l'UE soit plutôt réticente à engager un rapport de force avec la Russie concernant le « voisinage commun », le Partenariat oriental a indéniablement conduit à des relations tendues avec la Russie. Nous verrons ultérieurement qu'il est difficile, au niveau européen, de constituer une position unifiée claire sur la Russie, en raison notamment de la position de l'Allemagne, laquelle n'a par le passé souvent pas aligné son attitude vis-à-vis de la Russie sur celles de ses partenaires européens. Les relations politiques germano-russes ont cependant évolué depuis 2012, le gouvernement conduit par Angela Merkel se montrant davantage critique envers les développements politiques en Russie. Même si la nouvelle « grande coalition », avec Frank-Walter Steinmeier au poste de ministre des Affaires étrangères, va se montrer plus conciliante envers le Kremlin, le gouvernement allemand devrait toutefois rapprocher davantage ses positions sur la Russie de celles de ses partenaires européens, tout en n'hésitant pas à critiquer le Kremlin si le gouvernement russe cherche à porter préjudice au Partenariat oriental.

Cette contribution considère que l'UE devrait maintenir son engagement concernant le Partenariat oriental et continuer à le renforcer avec la Moldavie et la Géorgie, ce qui pourrait conduire Kiev à changer sa politique et à se rapprocher de l'UE. Les efforts pour rendre le Partenariat oriental plus efficace ne doivent pas nécessairement conduire à davantage de confrontation avec la Russie.

---

Traduit de l'anglais par Anne-Marie Giudicelli.



# Les pays du Partenariat oriental : tirillés entre l'UE et la Russie

---

Lancé en mai 2009 par l'UE à la suite de la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie et du conflit gazier de 2009 entre l'Ukraine et la Russie, le Partenariat oriental a pour objectif d'accélérer l'association politique et l'intégration économique entre l'UE et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine<sup>1</sup>. Dans une phase intermédiaire du processus, les pays signent un accord d'association avec l'UE. Celui-ci détaille les réformes prioritaires à mettre en œuvre et prévoit une « zone de libre-échange approfondi et complet » (DCFTA) visant à soutenir le commerce par l'élimination progressive des droits de douane et des quotas commerciaux entre l'UE et les pays partenaires.

La principale motivation des pays concernés pour participer au Partenariat oriental est l'espoir de tirer des avantages à moyen et long terme du libre-échange et de la libéralisation des visas au sein de l'UE<sup>2</sup>. La perspective de pouvoir un jour adhérer à l'UE inciterait fortement certains des pays partenaires à adopter et à mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'intégration de l'acquis communautaire. De fait, la Pologne, les pays baltes et la Suède sont depuis des années ouverts à cette perspective mais plusieurs États membres de l'UE y sont opposés pour le moment. Cela s'explique principalement par la lassitude croissante de certains États membres de l'UE envers l'élargissement, lesquels préfèrent donc privilégier l'approfondissement de l'UE plutôt que son élargissement. Les milieux diplomatiques de ces pays évitent donc soigneusement de faire mention d'une quelconque perspective européenne dans les documents européens destinés aux pays membres du Partenariat oriental<sup>3</sup>. Les responsables européens considèrent le paragraphe des

---

<sup>1</sup> « Déclaration commune du Sommet du Partenariat oriental, Vilnius, 28-29 novembre 2013 », <[www.eu2013.lt/en/news/statements/-joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-vilnius-28-29-november-2013](http://www.eu2013.lt/en/news/statements/-joint-declaration-of-the-eastern-partnership-summit-vilnius-28-29-november-2013)>.

<sup>2</sup> L'UE soutient les réformes dans la région par des projets et des financements. Entre 2010 et 2013, elle a soutenu la mise en œuvre du Partenariat par un financement de 1,9 milliard d'euros. Conseil des affaires étrangères de l'UE, 19 juillet 2013 : <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/138178.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138178.pdf)>. Elle soutient également l'amélioration de l'efficacité énergétique pour faire baisser les prix de ce secteur qui pèse lourdement sur l'économie de certains pays du Partenariat. À long terme, cela permettra également aux pays du Partenariat de réduire leur dépendance aux importations de gaz russe.

<sup>3</sup> EU Observer, « EU-Georgia Treaty Highlights Enlargement Fatigue », 8 juillet 2013.

accords d'association par la Moldavie et la Géorgie comme le premier résultat tangible du Partenariat oriental. Cependant, la plupart des observateurs s'accordent à dire que la signature d'un accord d'association avec l'Ukraine, le plus grand et, avec ses 46 millions d'habitants, de loin le plus peuplé des pays partenaires, marquerait un tournant décisif dans les relations de l'UE avec ses voisins orientaux. Alors que l'Ukraine avait d'abord manifesté un vif intérêt pour le renforcement de ses relations avec l'UE, sa volte-face avant le sommet de Vilnius a surpris de nombreux observateurs. À la suite de cette décision, les manifestations les plus massives depuis la révolution orange de 2004 ont éclaté à Kiev contre le gouvernement et sa politique étrangère. Ces mouvements indiquent qu'une grande partie de la population ukrainienne, notamment dans la partie occidentale du pays, est favorable au renforcement des relations avec l'UE<sup>4</sup>.

Si le gouvernement russe a tout d'abord prêté peu d'attention au Partenariat oriental, sa méfiance s'est accrue au fil du temps. Aujourd'hui, Moscou s'y oppose catégoriquement et cherche par tous les moyens à empêcher les pays membres d'intensifier leurs relations avec l'UE. Afin d'offrir aux pays de l'ex-bloc soviétique une alternative à l'intégration politique et économique européenne, Vladimir Poutine a lancé en 2012 l'Union eurasiatique (UEA), dont la mise en œuvre est prévue pour janvier 2015. L'UEA a été conçue comme le prolongement de l'Union douanière conclue entre la Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie. L'Union douanière, entrée en vigueur en 2010, a permis la mise en place d'un tarif douanier unique et la suppression progressive des obstacles tarifaires et économiques à la circulation des marchandises au sein de cette union. Grâce à l'établissement en 2012 d'un espace économique commun des biens, des capitaux et du travail, l'Union douanière a déjà permis de renforcer l'intégration économique entre les trois pays. La Biélorussie et le Kazakhstan ont volontairement rejoint le projet, mais la Russie, pays de loin le plus peuplé (143 millions d'habitants) et principale puissance économique de l'espace post-soviétique, a clairement été le moteur de cette Union douanière<sup>5</sup>. Et bien que la Biélorussie ait tiré avantage de son adhésion par des réductions sur les prix du gaz et du pétrole russes, les autorités biélorusses ont récemment critiqué la mainmise de la Russie sur l'Union douanière<sup>6</sup>.

Le Kremlin exerce des pressions sur les États de l'espace post-soviétique pour qu'ils adhèrent à l'Union douanière et, comme le

---

<sup>4</sup> D'après un sondage réalisé en octobre 2013, 45 % des Ukrainiens pensent que leur pays devrait signer l'accord d'association et 14 % préféreraient qu'il adhère à l'Union douanière. Bloomberg News, « Merkel Rules Out Ukraine-EU Accord at Summit as Optimism Cooled », 29 novembre 2013.

<sup>5</sup> Le Kirghizistan et le Tadjikistan souhaitent eux aussi devenir membre de l'Union douanière.

<sup>6</sup> « Belarusian Officials Criticize Eurasian Integration », *Belarus Digest*, 13 novembre 2013.

montre cet article, a appliqué des mesures de répression contre tous les pays qui tentaient de renforcer leur association avec l'UE. Les événements qui se sont déroulés récemment en Ukraine et en Arménie indiquent que l'influence de la Russie reste très forte dans les pays de l'ancienne Union soviétique, ce qui découle notamment des liens historiques et culturels profonds qui unissent la plupart d'entre eux à la puissance russe. Le Partenariat oriental est donc progressivement devenu la principale pomme de discorde entre l'UE et la Russie.

## Difficile décision pour l'Ukraine avant le sommet de Vilnius

---

Les discussions portant sur la signature d'un accord d'association entre l'UE et l'Ukraine ont dominé l'actualité du Partenariat oriental avant le sommet de Vilnius. Les négociations duraient depuis 2007 et l'Ukraine avait paraphé l'accord en 2012. En décembre 2012, le Conseil des Affaires étrangères de l'UE a demandé à l'Ukraine d'engager des réformes dans trois domaines comme préalable à la signature de l'accord. Le gouvernement ukrainien a ainsi été invité à régler le problème de la « justice sélective » et à prévenir l'apparition de nouveaux cas, à remédier au déficit démocratique du système électoral et à faire avancer la réforme judiciaire<sup>7</sup>. Le premier domaine cité faisait référence à l'emprisonnement de Ioulia Timochenko. Figure emblématique de la Révolution orange, l'ancienne Premier ministre a été au centre de l'attention lors d'une série de procès intentés contre les responsables du gouvernement déchu après l'élection de Viktor Ianoukovitch à la présidence en 2010. Procès qui, selon l'UE, « n'ont pas été menés dans le respect des normes internationales en matière d'équité, de transparence et d'indépendance de la procédure judiciaire »<sup>8</sup>.

L'UE exige la remise en liberté de Ioulia Timochenko mais le président Ianoukovitch a seulement accepté de la libérer le temps qu'elle suive un traitement médical en Allemagne, ce qui lui interdit de pouvoir se présenter aux élections présidentielles de février 2015. L'ingérence européenne dans le cas Timochenko a divisé les pays membres de l'UE. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et la Finlande considèrent l'incarcération de l'ex-Premier ministre comme un exemple manifeste de justice sélective et ont soutenu les demandes visant à conditionner la signature de l'accord d'association à sa libération<sup>9</sup>. D'autres États membres ont estimé qu'on ne pouvait

---

<sup>7</sup> Conseil de l'UE, 3209<sup>e</sup> Conseil des affaires étrangères, communiqué de presse, document n°17438/12, 10 décembre 2012, p. 13-14.

<sup>8</sup> Conseil de l'UE, 2012.

<sup>9</sup> FAZ, « EU uneins über den Umgang mit der Ukraine », 22 octobre 2013. Le Bundestag a également demandé au gouvernement allemand de n'accepter l'accord d'association que si l'Ukraine abandonnait ses pratiques de « justice sélective ». Mais l'Ukraine est devenue une question tellement stratégique qu'il serait très imprudent de contourner les règles précisément maintenant. Interview par l'auteur d'un membre du parlement allemand, novembre 2013.

pénaliser l'ensemble du pays à cause de l'affaire Timochenko. La Pologne et les États baltes, pour lesquels l'association entre l'Ukraine et l'UE est d'une grande importance stratégique, ont notamment fait valoir que les réformes mises en œuvre par l'Ukraine étaient suffisantes pour permettre la signature de l'accord, indépendamment de la libération de Timochenko. Ils ont cependant échoué à imposer ce point de vue lors des Conseils des Affaires étrangères qui se sont tenus avant le sommet de Vilnius et en dépit des efforts de compromis de Pat Cox, ancien président du Parlement européen, et d'Aleksander Kwasniewski, ancien président de la Pologne, le Parlement ukrainien a refusé de signer l'Accord d'association le 21 novembre.

La décision de l'Ukraine de ne pas signer l'Accord d'association résulte principalement des pressions et des incitations du Kremlin qui se sont intensifiées ces derniers mois pour empêcher l'Ukraine de nouer des relations plus étroites avec l'UE. De nombreux responsables russes partagent l'avis de V. Poutine selon lequel les Russes et les Ukrainiens forment « un seul peuple »<sup>10</sup>, une référence à l'histoire commune de ces deux pays. Le Kremlin a donc intérêt à empêcher l'intégration euroatlantique de l'Ukraine voire à la « neutraliser »<sup>11</sup>.

La visite surprise du président Ianoukovitch à Moscou début novembre laisse penser que V. Poutine a offert des prêts rapides et bon marché pour l'économie ukrainienne en échange du rejet de l'Accord d'association<sup>12</sup>. La Russie aurait également proposé de réduire le prix de ses exportations de gaz. Dans le même temps, elle a imposé à l'Ukraine des restrictions à l'importation sur les trains de marchandises et sur le chocolat, et brandi la menace d'une modification du régime de visas pour les citoyens ukrainiens se rendant en Russie. Gazprom a par ailleurs averti que l'Ukraine pourrait ne pas avoir assez de gaz cet hiver pour satisfaire les besoins de ses clients européens tributaires du transit par le territoire ukrainien<sup>13</sup>. Ces menaces ont porté leurs fruits puisqu'un groupe de chefs d'entreprise et d'oligarques ukrainiens, craignant les mesures de rétorsion de Moscou, a demandé au président Ianoukovitch de ne pas signer l'Accord d'association en novembre<sup>14</sup>. Après une nouvelle rencontre le 17 décembre 2013 avec V. Ianoukovitch, V. Poutine a déclaré que le gouvernement russe allait investir quelque 15 milliards de dollars dans les obligations de l'État ukrainien et que Gazprom réduirait le prix de ses exportations de gaz de 430 dollars à

<sup>10</sup> A. Motyl, « Deconstructing Putin on Ukraine », 11 septembre 2013, <[www.worldaffairsjournal.org/blog/alexander-j-motyl/deconstructing-putin-ukraine](http://www.worldaffairsjournal.org/blog/alexander-j-motyl/deconstructing-putin-ukraine)>.

<sup>11</sup> T. Gomart, « Europe in Russian Foreign Policy: Important but no Longer Pivotal », *Russie.Nei.Visions*, n°50, mai 2010, <[www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=6050](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=6050)>, p. 21.

<sup>12</sup> Euractiv, « Ukrainian Parliament Pours Cold Water over the Country's EU Prospects », 13 novembre 2013.

<sup>13</sup> EU Observer, « Gazprom Warns EU of Winter Catastrophe », 15 novembre 2013.

<sup>14</sup> FAZ, « Timoschenko womöglich nächste Woche frei », 14 novembre 2013.

268 dollars par milliers de mètres cubes<sup>15</sup>. Bien que V. Poutine ait déclaré qu'aucune condition n'était attachée à cette aide, il est difficile de déterminer si les deux présidents ont négocié ou non l'adhésion de l'Ukraine à l'Union douanière. Les efforts du Kremlin pour empêcher l'Ukraine d'être aspirée dans l'orbite de l'UE ont donc pour l'instant abouti, même si la probabilité que l'Ukraine adhère à l'Union douanière reste encore assez faible<sup>16</sup>. D'une part, ses échanges se partagent plus ou moins équitablement entre l'UE et la Russie. D'autre part, de nombreuses entreprises ukrainiennes, en concurrence directe avec les entreprises russes, notamment dans les domaines de la chimie, de l'automobile et de la métallurgie, craignent de se voir désavantagées au sein de l'Union douanière<sup>17</sup>.

En fait, les avantages réels que pourrait retirer l'Ukraine d'une DCFTA avec l'UE restent incertains. Si les experts conviennent que la DCFTA pourrait offrir à l'Ukraine des avantages sur le long terme<sup>18</sup>, certains secteurs, notamment l'automobile et l'agriculture, y restent opposés, arguant qu'il menacerait les producteurs nationaux et entraînerait le débordement des marchés ukrainiens par des flux continus d'exportations en provenance de l'UE<sup>19</sup>. L'adhésion à la DCFTA comporte par ailleurs certaines inconnues, telles que les coûts à court et moyen terme de la mise en conformité. Ces coûts sont liés aux réformes que l'Ukraine devrait mettre en œuvre, notamment pour se conformer aux normes sanitaires européennes, ce qui impliquerait de moderniser certains secteurs économiques clés tels que la sidérurgie et l'agriculture. Il est cependant difficile d'avancer une évaluation globale de ces coûts de mise en conformité dont l'impact pourrait varier selon les secteurs et les entreprises<sup>20</sup>. Les grands producteurs et exportateurs ukrainiens pourraient ne pas être affectés par la DCFTA tandis que les PME devraient faire face à la rude concurrence des exportations de l'UE<sup>21</sup>.

Pour l'instant, l'Ukraine préfère ne pas négliger ses intérêts à court terme, la Russie ayant tout simplement davantage à offrir. Il est en effet certain que la dépendance de l'Ukraine aux livraisons de gaz russes a été le facteur déterminant de son refus de signer l'Accord d'association. Viktor Ianoukovitch a ainsi déclaré que l'offre de

<sup>15</sup> BBC News Europe, « Russia Offers Ukraine Major Economic Assistance », 17 décembre 2013, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-25411118>>.

<sup>16</sup> Selon Vladimir Poutine, l'accord d'association de l'Ukraine avec l'UE ferait peser une « lourde menace » sur l'économie russe. Bloomberg News, 29 novembre 2013.

<sup>17</sup> L. Kasčiūnas, « Warum sich die Ukraine für Europa entscheidet », 7 octobre 2013, <[www.presseurop.eu/de/content/article/4207701-warum-sich-die-ukraine-fuer-europa-entscheidet](http://www.presseurop.eu/de/content/article/4207701-warum-sich-die-ukraine-fuer-europa-entscheidet)>.

<sup>18</sup> Euractiv, « Vilnius Summit: Ukraine and the Russian Factor » (avis de Y. Kochevenko), 27 novembre 2013.

<sup>19</sup> O. Shumylo-Tapiola, « Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union », *Russie.Nei.Reports*, n°11, avril 2012, <[www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7104](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7104)>, p. 11.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 8-9.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 14.

soutien de l'UE à la transition, d'un montant de 600 à 700 millions d'euros, ne couvrirait pas les pertes qui dériveraient des probables sanctions commerciales russes. Dans la perspective des élections présidentielles de 2015, le président Ianoukovitch ne peut pas se permettre d'ignorer la situation économique précaire de l'Ukraine. Pour éviter le choix binaire entre l'UE et la Russie, le gouvernement ukrainien a proposé l'ouverture d'un dialogue tripartite entre l'Ukraine, la Russie et l'UE, dans l'idée de créer un régime de libre-échange à la fois avec l'UE et avec l'Union douanière<sup>22</sup>. Bien que cette option ait été rejetée par les responsables européens au motif que les accords d'association sont de nature bilatérale et ne permettent pas la participation d'un troisième partenaire<sup>23</sup>, certains États membres de l'UE soutiendraient, selon Sergueï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères, l'approche tripartite pour résoudre le conflit sur l'Ukraine<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Euractiv, 27 novembre 2013.

<sup>23</sup> Euractiv.com, « EU 'Refines its Thinking' on its Ukraine-Russia Relations », 28 novembre 2013.

<sup>24</sup> Voice of Russia, « Many in EU Support Trilateral Discussion Regarding Ukraine », 16 décembre 2013, <[http://voiceofrussia.com/news/2013\\_12\\_16/Many-in-EU-support-trilateral-discussion-regarding-Ukraine-Lavrov-0425/](http://voiceofrussia.com/news/2013_12_16/Many-in-EU-support-trilateral-discussion-regarding-Ukraine-Lavrov-0425/)>.

## Moldavie et Géorgie : premiers « succès » du Partenariat oriental

---

Malgré le revers infligé par l'Ukraine, le Partenariat oriental a connu ses premiers « succès » avec le renforcement des relations de l'UE avec la Moldavie et la Géorgie. Nombre d'observateurs ont surtout été surpris par l'évolution de la Moldavie. La coalition proeuropéenne, Alliance pour l'intégration européenne, y a en effet adopté un certain nombre de réformes à partir de 2009. Elles ont permis au gouvernement d'ouvrir, en mars 2012, des négociations qui pourraient déboucher sur un accord d'association au printemps 2014. Par ailleurs, l'UE pourrait bientôt permettre aux ressortissants moldaves disposant d'un passeport biométrique d'accéder sans visa au territoire européen. Depuis 2011, le gouvernement moldave a introduit les réformes demandées par l'UE au titre du plan d'action sur la libéralisation du régime de visas. Suite à l'évaluation positive de la Commission européenne sur ce processus quelques jours avant le sommet de Vilnius, le Conseil de l'UE et le Parlement européen pourraient prendre une décision sur cette exemption de visas en 2014<sup>25</sup>.

La crise gouvernementale qui a suivi la démission du Premier ministre moldave, suite à des différends avec ses partenaires de la coalition concernant des affaires de corruption, a cependant entamé cet optimisme. Les partis au pouvoir ont réussi à former une nouvelle coalition dirigée par Iurie Leancă mais de nombreux observateurs considèrent cette formation comme instable. En outre, les milieux diplomatiques estiment que la plupart des réformes de ces dernières années n'ont pas apporté de véritables changements structurels de l'administration publique et ne lui permettent pas plus qu'avant de lutter efficacement contre la corruption. Ils craignent également que les élites politiques moldaves se contentent de mettre en œuvre des réformes *a minima*<sup>26</sup>.

Les relations politiques entre Chişinău et Moscou indiquent que l'Accord d'association UE-Moldavie est loin d'être acquis. Avant

---

<sup>25</sup> Commission européenne, « Commission Proposes Visa-free Regime to Moldova », communiqué de presse, document n°IP/13/1170, 27 novembre 2013.

<sup>26</sup> D. Rinnert, « The Republic of Moldova in the Eastern Partnership: From 'Poster Child' to 'Problem Child?' », Friedrich Ebert Foundation, 2013; A. Sobjak, « Is Moldova Tired of Being the Success Story of the Eastern Partnership? », *Polish Institute of International Affairs*, 2013.



le sommet de Vilnius, le gouvernement russe a accentué les pressions en interdisant l'importation de vin moldave pour raisons sanitaires. Sans faire directement référence à l'Accord d'association, le Kremlin a également menacé la Moldavie d'interdire les importations de fruits et légumes, de limiter le nombre de visas de travail délivrés et de réduire éventuellement ses livraisons de gaz en hiver, sujet majeur de préoccupation en Moldavie, qui dépend quasi exclusivement de la Russie pour ses importations de gaz. Enfin, Moscou a indirectement utilisé le conflit qui continue de couvrir en Transnistrie pour empêcher Chişinău de renforcer ses relations avec l'UE. Le gouvernement de Transnistrie, soutenu par Moscou, tente d'adhérer à l'Union douanière. En privilégiant ses relations européennes, le gouvernement moldave réduit la probabilité que le territoire séparatiste de Transnistrie puisse un jour s'intégrer à la République de Moldavie. Enfin, les responsables politiques moldaves sont loin d'être unanimes sur le renforcement des relations avec l'UE, et le Parti communiste, majoritaire au Parlement, de l'ancien Premier ministre Vladimir Voronine, est en faveur de l'Union douanière<sup>27</sup>.

En Géorgie, en revanche, l'intégration euroatlantique en tant qu'axe prioritaire de la politique étrangère n'est remise en question que par quelques personnalités politiques de premier plan. Maia Panjikidze, la ministre des Affaires étrangères, a récemment fait valoir que le paraphe de l'Accord d'association marquait un « point de non-retour » qui permettrait à la Géorgie de devenir enfin un « pays européen normal »<sup>28</sup>. Dans le même temps, le gouvernement de Bidzina Ivanishvili, Premier ministre en poste entre octobre 2012 et novembre 2013, s'est efforcé de normaliser les relations avec le Kremlin, gelées depuis la guerre de 2008. Il est probable que le nouveau Premier ministre, Irakli Garibashvili, nommé en novembre 2013, confirmera cette tendance, tout comme le président Giorgi Margvelashvili, élu en octobre 2013, favorable à la détente. Cette approche a déjà montré ses premiers résultats à l'été 2013, avec la levée de l'embargo russe sur les vins géorgiens qui datait de 2006. Cette décision a également été favorisée par l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en août 2012.

Parallèlement au paraphe de l'accord avec l'UE, la libéralisation progressive des visas est une autre étape importante sur la voie de l'association entre la Géorgie et l'UE. La réussite de ce processus reste cependant conditionnée par les progrès de la Géorgie dans le domaine judiciaire, notamment pour ce qui concerne l'État de droit. Depuis 2012, plusieurs ministres de l'ancien gouvernement ont été jugés, notamment pour abus de pouvoir et détournement de fonds. En octobre 2013, le président de la

---

<sup>27</sup> La réélection de Voronine à la tête du gouvernement pourrait également influencer sur les relations entre la Roumanie et la Moldavie, qui ont connu de nombreuses périodes de tension depuis l'indépendance de la Moldavie en 1991.

<sup>28</sup> FAZ, « Präsidentschaftswahl in Georgien: Das Ende des Rosenrevolutionärs », 25 octobre 2013.

Commission européenne, José Manuel Barroso, a mis en garde le gouvernement géorgien contre toute tentative de « justice sélective », entre autres contre l'ancien président Mikheil Saakachvili<sup>29</sup>. L'UE suivra par conséquent de près la façon dont la Géorgie mènera d'éventuelles poursuites contre les anciens représentants du gouvernement.

---

<sup>29</sup> Commission européenne, « Statement by President Barroso Following his Meeting with the President of Georgia, Mikheil Saakashvili », document SPEECH/13/870, 29 octobre 2013.

# Intérêt limité pour le Partenariat oriental en Arménie, en Azerbaïdjan et en Biélorussie

---

Malgré les progrès tangibles des relations de l'UE avec la Moldavie et la Géorgie, le Partenariat oriental n'a eu aucun impact politique majeur en Biélorussie et en Azerbaïdjan. Pour des raisons différentes, le renforcement des liens avec l'UE est pour ces deux pays d'un intérêt limité.

L'UE a été particulièrement déçue par le refus du Président arménien de parapher l'Accord d'association. Le gouvernement arménien tente depuis longtemps de manœuvrer entre un partenariat économique avec l'UE et une alliance militaire avec la Russie. Erevan entretient traditionnellement des relations étroites avec la Russie, laquelle garantit sa sécurité par la fourniture d'armes et le stationnement de troupes dans le pays<sup>30</sup>. Cette présence militaire a empêché l'Azerbaïdjan de recourir à la force pour reprendre les territoires autour du Haut-Karabakh. En outre, les entreprises russes sont très présentes dans le tissu économique de l'Arménie et contrôlent souvent des secteurs économiques stratégiques tels que le transport aérien et ferroviaire ou les télécommunications. Les transferts d'argent provenant de la diaspora arménienne en Russie représentent un tiers du PIB de l'Arménie<sup>31</sup>. Afin de conserver la solidité de ces liens socio-économiques, Moscou alterne les pressions et les incitations. Ainsi, le gouvernement russe s'est assuré que Gazprom, société contrôlée par le Kremlin, participe à l'exploitation d'un nouveau gazoduc entre l'Iran et l'Arménie, dont l'objectif est de réduire la dépendance énergétique de l'Arménie à la Russie<sup>32</sup>.

Étant donné la forte influence exercée par la Russie sur la politique arménienne, l'intérêt initial d'Erevan pour le Partenariat oriental et ses trois ans de négociations en vue d'un accord

---

<sup>30</sup> Les deux pays ont reconduit le stationnement des troupes russes jusqu'en 2044.

<sup>31</sup> FAZ, « Ein hoher Preis: Weshalb Armenien Russland der EU vorzieht », 8 octobre 2013.

<sup>32</sup> « Russia Pressured Armenia over Iran Gas, Says Official », 21 mai 2013, <<http://asbarez.com/110189/russia-pressured-armenia-over-iran-gas-says-official/>>.

d'association a particulièrement surpris les observateurs<sup>33</sup>. En juillet 2013, Edward Nalbandian, ministre des Affaires étrangères arménien, a souligné l'importance de la coopération avec l'UE dans le cadre du Partenariat oriental pour engager les réformes en Arménie<sup>34</sup>. En septembre 2013, le président Serge Sarkissian a cependant déclaré que l'Arménie ne parapherait pas l'Accord d'association mais rejoindrait l'Union douanière, faisant valoir que l'Arménie est déjà membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), alliance militaire patronnée par la Russie, et qu'elle ne pourrait pas rester à l'écart si une intégration économique se développe entre les membres de cette organisation. Ce refus qui a été un véritable camouflet pour l'UE illustre bien les difficultés rencontrées par les pays de l'espace post-soviétique pour se soustraire à l'influence de la Russie. Outre des relations économiques, l'UE semble avoir peu à offrir à l'Arménie tant que ses membres continueront de refuser de lui donner une perspective d'adhésion à long terme.

L'Azerbaïdjan est le seul pays du Partenariat oriental n'ayant aucune intention d'adhérer à l'UE. Il montre par conséquent peu d'enthousiasme à appliquer les règles et les normes fixées par l'UE dans le cadre du Partenariat oriental. Ce pays dispose d'abondantes réserves d'hydrocarbures et l'UE le considère comme un partenaire clé pour réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz et du pétrole russes. De nombreux États membres de l'UE y ont des intérêts économiques et sont très attachés à l'approfondissement de la coopération énergétique avec ce pays. Certains gouvernements européens ont ainsi tendance à faire abstraction du népotisme, de la corruption et de la répression de l'opposition politique dans ce pays<sup>35</sup>. Le régime du président Ilham Aliyev peut donc ignorer la plupart des demandes de l'UE en faveur d'une démocratisation<sup>36</sup>. Parallèlement, Bakou n'est pas non plus très intéressé par l'Union douanière.

Comme pour l'Azerbaïdjan, l'UE ne dispose que d'une influence limitée sur le gouvernement biélorusse. Plus de 200 ressortissants biélorusses ont été interdits de visa et leurs avoirs dans l'UE gelés après les violentes répressions des manifestations de décembre 2010 qui ont suivi les élections présidentielles et l'emprisonnement de manifestants et de dirigeants politiques de

---

<sup>33</sup> Interview de l'auteur avec des fonctionnaires européens, Bruxelles, novembre 2013.

<sup>34</sup> « The Minister of Foreign Affairs of Armenia Participated in the EU and Eastern Partnership Foreign Ministerial Meeting », communiqué de presse du ministère des Affaires étrangères arménien, 22 novembre 2013.

<sup>35</sup> J. Kobzova & L. Alieva, « The EU and Azerbaijan: Beyond Oil », *European Council on Foreign Relations*, 2012, p. 2-3. D'après Transparency International, l'Azerbaïdjan est « gangrené par une corruption endémique qui empêche toute redistribution des richesses naturelles du pays aux citoyens et pèse lourdement sur le développement économique ». Transparency International, « Azerbaijan: out of Tune? », <[www.transparency.org/news/feature/azerbaijan\\_out\\_of\\_tune](http://www.transparency.org/news/feature/azerbaijan_out_of_tune)>.

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 5.

l'opposition. Cette politique de sanctions ciblées contre le régime du président Alexandre Loukachenko, n'a pour l'instant donné aucun résultat<sup>37</sup>. L'économie biélorusse est fortement tributaire des importations d'énergie subventionnées en provenance de Russie, ce qui limite les options politiques du gouvernement. Malgré cette dépendance, A. Loukachenko entretient des relations politiques ambiguës avec le Kremlin. En septembre 2013, la Biélorussie est entrée en conflit avec la Russie sur les exportations de potasse, à la suite de quoi Moscou a menacé Minsk de sanctions sur les produits agricoles en provenance de Biélorussie<sup>38</sup>. Néanmoins, étant donné le gel des relations politiques avec l'UE, Minsk n'a pas d'alternative à l'Union douanière. Les fonctionnaires européens pensent que le pays va chercher à nouer des relations plus étroites avec l'UE une fois que A. Loukachenko, considéré comme « le dernier dictateur d'Europe », aura quitté ses fonctions<sup>39</sup>. Il est cependant impossible de prévoir quand cela se produira.

---

<sup>37</sup> La dénomination officielle donnée par l'UE à cette politique est « politique d'engagement critique avec la Biélorussie », Conseil de l'UE, « EU Sanctions against Belarus Extended », document n°15513/13, 29 octobre 2013.

<sup>38</sup> EU Observer, « Doing Business in Belarus: Beware of Hostage-takers » (avis de J. Forbrig), 2 septembre 2013.

<sup>39</sup> Interview par l'auteur de fonctionnaires européens, Bruxelles, novembre 2013.

## L'impact du Partenariat oriental sur les relations entre l'UE et la Russie

---

Avec le rejet par l'Arménie et l'Ukraine des Accords d'association, Moscou peut se flatter du succès de ses manœuvres contre le Partenariat oriental. Moscou ayant une attitude de plus en plus défiante vis-à-vis de cette politique, ce partenariat est susceptible de constituer le principal point de controverse entre l'UE et la Russie dans les prochaines années. De nouvelles démarches de l'UE et de ses États membres en faveur du partenariat pourraient entraîner des confrontations avec le Kremlin en 2014 et au-delà, et ce d'autant plus que les États membres vont certainement mieux coordonner leurs positions envers la Russie que lors des années précédentes.

Dans le passé, l'UE a eu du mal à parler d'une seule voix concernant la Russie. L'Allemagne, l'Italie et, dans des proportions moindres mais croissantes, la France, ont d'importants intérêts économiques en Russie. Le Royaume-Uni, au contraire, a toujours suivi une ligne relativement dure concernant la Russie. La Pologne et les pays baltes, dont les responsables évoquent souvent une lutte géopolitique avec la Russie sur le « voisinage commun », restent les plus sceptiques sur l'évolution de ce pays<sup>40</sup>. En politique étrangère, l'un de leurs principaux objectifs est de rapprocher l'Ukraine de l'UE. La récente décision de Kiev de ne pas signer l'Accord d'association constitue donc un revers cuisant pour ces pays.

Avant 2012, le gouvernement allemand a souvent contribué aux difficultés de l'UE à s'entendre sur une position commune vis-à-vis de la Russie. Mais depuis, son attitude a radicalement changé. La Russie est traditionnellement un partenaire commercial important de l'Allemagne, laquelle importe 36 % de son gaz de Russie. Entre 1998 et 2005, le gouvernement Schröder a mené une politique de coopération très étroite avec la Russie. Le gouvernement allemand considérait qu'une coopération économique renforcée sur la base du « Partenariat pour la modernisation » se traduirait par des changements sociopolitiques et ferait évoluer la Russie vers la démocratie et l'État de droit. Cela a longtemps suscité le scepticisme de plusieurs États membres d'Europe centrale et orientale. Berlin a également suivi d'autres voies que celles de ses partenaires européens,

---

<sup>40</sup> K. Raik, « Lithuania's Presidency Gamble: The Activeness of Vilnius is Pushing the EU's Eastern Partnership Forward », *Institut finlandais des relations internationales*, novembre 2013.

notamment concernant l'accord très critiqué entre Berlin et Gazprom sur la construction du gazoduc « Nord Stream ». En 2007 et 2008, contre la volonté de nombreux alliés de l'UE et de l'OTAN, le gouvernement allemand a bloqué l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie au « Plan d'action pour l'adhésion » de l'OTAN en raison de l'opposition du Kremlin sur cette question.

Après l'élection de V. Poutine au poste de président en mai 2012 et ses dérives autoritaires, le gouvernement allemand est devenu plus critique vis-à-vis des développements politiques en Russie. Il doute aujourd'hui de la capacité du « Partenariat pour la modernisation » à avoir un impact significatif sur le renforcement de la démocratie et de l'État de droit en Russie. Berlin a, depuis, progressivement abandonné son rôle d'allié de Moscou en Europe et s'est également opposé à un processus rapide de libéralisation des visas avec la Russie<sup>41</sup>. Ce changement de politique ne s'explique que partiellement par les mauvaises relations qu'entretenaient A. Merkel et V. Poutine<sup>42</sup>. Le rôle du Bundestag a été tout aussi important dans cette évolution. Ces dernières années, le Parlement allemand a en effet souvent critiqué la façon dont le Kremlin traite les opposants et les minorités politiques. Dans le contrat de coalition de novembre 2013, les partis de la « grande coalition » ont convenu que le gouvernement allemand discuterait ouvertement avec le gouvernement russe sur la façon de développer le « Partenariat pour la modernisation » et de renforcer les contacts bilatéraux avec les représentants de la société civile et des classes moyennes en Russie. La Russie sera invitée à respecter la démocratie et les principes de l'État de droit. Le gouvernement allemand entend aussi plaider auprès de ses partenaires européens pour une position plus cohérente de l'UE envers la Russie, pour le lancement de négociations sur un accord de partenariat UE-Russie et l'ouverture d'un dialogue tripartite entre l'Allemagne, la Pologne et la Russie<sup>43</sup>. Cette démarche indique que le nouveau gouvernement allemand, même s'il adopte un ton plus conciliant que lors des deux dernières années, suivra lui aussi de près les développements politiques en Russie et s'opposera à toute violation des droits de l'homme.

Il sera intéressant d'observer si la position allemande en ce domaine suivra plutôt la chancellerie ou le ministère des Affaires étrangères, considéré comme traditionnellement moins critique vis-à-vis de la Russie. Cela dépendra beaucoup de F.-W. Steinmeier, nouveau ministre social-démocrate des Affaires étrangères, qui lors

---

<sup>41</sup> S. Meister, « Germany's Russia Policy: Bolder towards Moscow? », *European Council on Foreign Relations*, octobre 2013.

<sup>42</sup> « Between Putin and Merkel, There's a Chill in the Air », *The New York Times*, 16 novembre 2012.

<sup>43</sup> L'Allemagne envisage d'intensifier ses efforts pour résoudre les conflits dans le voisinage commun en étroite coopération avec la Russie. Elle espère notamment progresser sur le conflit en Transnistrie. « Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode », p. 169-170.

d'un premier mandat entre 2005 et 2009 a souvent suivi une position prorusse<sup>44</sup>. Dans son premier discours en tant que ministre des Affaires étrangères, F.-W. Steinmeier a, au sujet de l'Ukraine, à la fois critiqué l'approche du Kremlin et celle de l'UE. Il a qualifié de « scandaleuse » la manière dont Moscou a exploité la situation économique catastrophique de l'Ukraine pour l'empêcher de signer l'Accord d'association, et dans le même temps, il a invité les responsables politiques européens à se demander s'ils ont pris toute la mesure des divisions et des tensions en Ukraine en demandant de faire un choix « entre l'Europe ou la Russie » et s'ils n'ont pas sous-estimé la détermination de la Russie en ce qui concerne l'Ukraine<sup>45</sup>. Un autre changement qui laisse penser que Berlin pourrait adopter un ton plus conciliant envers le Kremlin est la nomination de Gernot Erler (SPD) en tant que nouveau coordinateur pour la coopération sociétale germano-russe. Alors que son prédécesseur, Andreas Schockenhoff (CDU), dénonçait ouvertement les violations des droits de l'Homme et le manque d'État de droit en Russie, G. Erler a critiqué cette approche qu'il qualifia de « Russia bashing »<sup>46</sup>. Dans les prochains mois, il cherchera certainement à améliorer les relations entre les gouvernements allemand et russe.

Malgré des critiques répétées depuis 2012 à l'égard de l'évolution politique de la Russie, le gouvernement allemand ne s'est pas non plus montré particulièrement actif pour promouvoir le Partenariat oriental. Certains signes indiquent cependant que cela pourrait changer<sup>47</sup>. Tout d'abord, de nombreux responsables politiques allemands, notamment chez les chrétiens-démocrates, soutiennent l'opposition ukrainienne et espèrent que ces événements vont permettre de développer les relations entre l'Ukraine et l'UE. Ils attendent beaucoup de Vitali Klitschko, l'un des leaders de l'opposition ukrainienne, très populaire en Allemagne où il fut champion de boxe poids lourd. De plus, avant le sommet de Vilnius, A. Merkel a exhorté la Russie à ne pas s'immiscer dans les affaires des pays cherchant à renforcer leur association avec l'UE. Elle a cependant précisé que l'Allemagne considérait la Russie comme un partenaire stratégique avec lequel l'UE veut coopérer, et que le Partenariat oriental n'est pas « dirigé contre Moscou ». Toutefois, si le Kremlin continue à exercer des pressions sur les pays de son

<sup>44</sup> J. Franzke, « Wertepolitik versus Realpolitik: Die Russlandpolitik der Regierung Merkel/Steinmeier », *WeltTrends*, No. 67, 2009. Cependant, comme l'a souligné un membre du Bundestag, F. W. Steinmeier devra lui aussi respecter le contrat de coalition. Interview par l'auteur d'un membre du Bundestag, novembre 2013.

<sup>45</sup> Ministère fédéral des Affaires étrangères, 2013.

<sup>46</sup> G. Erler, « Schluss mit dem Russland-Bashing! », *Die Zeit*, 9 Juin 2013.

<sup>47</sup> Dans un document commun, des experts de la politique étrangère allemande font valoir qu'il est légitime pour le gouvernement allemand d'envisager le Partenariat oriental sous l'angle géostratégique et l'appellent à renforcer sa coordination avec la Pologne. « Deutsche Außenpolitik und Östliche Partnerschaft: Positionspapier der Expertengruppe Östliche Partnerschaft », 6 février 2012, <<https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/deutsche-au%C3%9Fenpolitik-und-%C3%B6stliche-partnerschaft>>.



voisinage cherchant à développer leurs relations avec l'UE, la position du gouvernement allemand pourrait se durcir, ce qui ne devrait pas manquer d'affecter également la position de l'UE.

Hormis le Partenariat oriental, d'autres questions, notamment énergétiques, risquent de provoquer des tensions dans les relations UE-Russie au cours des prochains mois : la Russie est le premier fournisseur de l'UE en ce qui concerne le pétrole et le gaz naturel, et la plupart des pays d'Europe centrale et orientale sont très dépendants du gaz russe. Les entreprises russes jouent en outre un rôle important dans le secteur européen de l'énergie. Gazprom a ainsi la main haute sur diverses sociétés et infrastructures dans les États membres. Critiqué pour son manque de transparence au niveau de sa structure et de ses pratiques commerciales, Gazprom a souvent été accusé de vouloir prendre le contrôle des infrastructures énergétiques dans toute l'Europe. Pendant des années, il a été demandé à la Commission européenne d'entreprendre des actions juridiques contre les pratiques anticoncurrentielles de cette société au titre de la législation antitrust. En octobre 2012, la Commission européenne a ouvert une procédure formelle pour déterminer si Gazprom abusait de sa position dominante sur le marché afin d'éliminer la concurrence en Bulgarie, dans les pays baltes, en République tchèque, en Hongrie et en Pologne<sup>48</sup>. Si, au cours de ses investigations, qui devraient se conclure avant le printemps 2014, la Commission européenne établit que Gazprom a enfreint les règles de concurrence de l'UE, elle pourra lui imposer une amende d'un montant pouvant aller jusqu'à 10 % de son chiffre d'affaires annuel. Gazprom tente par conséquent de trouver une « solution mutuellement acceptable » pour modifier ses pratiques d'exploitation avant que la Commission européenne ne lance une procédure formelle<sup>49</sup>.

Les pratiques commerciales du Kremlin avec ses voisins sont un autre motif de tension dans les relations entre l'UE et la Russie. Malgré son adhésion à l'OMC, la Russie tente de protéger son fragile secteur agricole, notamment en interdisant l'importation de pommes de terre européennes. Par le passé, la Russie a également interdit divers produits provenant de l'UE, tels que la viande congelée d'Allemagne et des Pays-Bas, la viande et les produits laitiers de certaines régions d'Allemagne, et plus récemment, le lait de Lituanie. Cette dernière mesure est sans doute l'une des raisons pour laquelle l'UE pourrait engager des procédures à l'encontre de la Russie auprès de l'OMC en 2014<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Commission européenne, « Antitrust: Commission Opens Proceedings against Gazprom », Communiqué de presse, 4 septembre 2012.

<sup>49</sup> Financial Times, « Gazprom Pushes for Peace with Europe », 4 décembre 2013.

<sup>50</sup> V. Socor, « Russia Conducts Trade Warfare on Multiple Fronts », *Eurasia Daily Monitor*, 16 octobre 2013.

## Perspectives

---

Avant le sommet de Vilnius, le Partenariat oriental est devenu tellement controversé qu'il faisait planer une menace sur les relations entre l'UE et la Russie. La diplomatie russe avait réussi à empêcher l'Ukraine et l'Arménie de signer et de parapher les Accords d'association. Ces dernières semaines ont illustré le fait que la plupart des pays du voisinage oriental de l'UE hésitent encore sur la direction à prendre, ne sachant pas s'ils doivent intensifier leurs relations avec l'UE, adhérer à l'Union douanière ou continuer de temporiser. Parallèlement, les États membres de l'UE ne parviennent pas à s'accorder sur les objectifs finaux du Partenariat oriental et se demandent encore si celui-ci doit simplement mener à une association approfondie entre l'UE et les pays partenaires ou s'il doit déboucher tôt ou tard sur une perspective d'adhésion à l'UE.

L'UE hésite à se lancer dans un rapport de force avec la Russie concernant le « voisinage commun ». Il est pourtant devenu évident que son Partenariat oriental génère des tensions avec la Russie. Cette tendance devrait s'accroître si la Commission européenne déclenche des poursuites contre Gazprom et entame des procédures à l'encontre de la Russie dans le cadre de l'OMC.

L'UE est cependant peu désireuse de s'engager dans une lutte de pouvoir avec la Russie dont elle a conscience que l'issue pourrait lui être peu favorable. Elle doit par conséquent rester fidèle au Partenariat oriental et continuer à le renforcer sans le politiser inutilement. Les responsables européens doivent établir clairement que le Partenariat oriental n'est pas dirigé contre la Russie et ne vise nullement à l'écartier du voisinage commun, mais qu'il est légitime pour l'UE de renforcer ses relations avec les États de l'espace post-soviétique.

Bien que l'Ukraine ait récemment refusé de signer l'Accord d'association avec l'UE, rien ne l'empêchera de le faire un peu plus tard. Si le gouvernement ukrainien, avec ou sans le président Ianoukovitch, s'aperçoit que la Géorgie et la Moldavie tirent des avantages de la DCFTA, il pourrait, lui aussi, reconsidérer sa position. L'UE doit donc s'assurer que la Géorgie et la Moldavie signent et ratifient l'Accord d'association au plus tôt. Tout État membre de l'UE peut freiner le processus de ratification d'un pays s'il est réservé sur ses développements politiques. En outre, la Russie est susceptible de poursuivre ses pressions commerciales et énergétiques sur la Géorgie et la Moldavie pour les empêcher de signer les Accords d'association. L'UE doit se tenir prête à soutenir

ces deux pays dans cette période difficile, notamment en augmentant le soutien financier qu'elle leur accorde à travers l'Instrument européen de voisinage et de partenariat et en les aidant à saisir l'Organe de règlement des différends de l'OMC pour obliger la Russie à lever son blocus sur certaines importations géorgiennes et moldaves. En échange de son soutien, l'UE doit exiger que les deux pays remplissent les conditions préalables à la signature des accords.

Une fois que les accords seront entrés en vigueur, la Moldavie et la Géorgie devront progressivement adopter et appliquer les normes et réglementations de l'UE afin de pouvoir bénéficier pleinement des avantages de la DCFTA. Cette période de transition entraînera des coûts de mise en conformité qu'il convient de ne pas sous-estimer et qui seront probablement exploités par les responsables politiques locaux pour remettre en question l'association avec l'UE. À cet égard, l'UE doit être prête à apporter son soutien financier et technique. En démontrant leur engagement envers le Partenariat oriental, l'UE et ses États membres sont à même de modifier les attitudes et politiques de l'Ukraine, laquelle pourrait chercher à nouer des relations plus étroites avec l'UE avant le prochain sommet du Partenariat oriental à Riga, en 2015.