

Question d'Europe
n°624
14 mars 2022

Le Partenariat oriental à l'épreuve de la guerre en Ukraine

PIERRE MIREL

À la veille du cinquième élargissement de l'Union européenne en 2003, la [politique de voisinage](#) a été lancée pour « éviter de nouvelles lignes de partage en Europe et promouvoir stabilité et prospérité » et pour créer, selon une formule devenue célèbre, un « cercle d'amis ». [Le Partenariat oriental](#), qui en émane le 7 mai 2009, est désormais mis à mal par l'invasion militaire russe de l'Ukraine.

L'INVASION MILITAIRE DE L'UKRAINE, SOMBRES JOURS POUR L'UNION EUROPÉENNE

Le 21 février 2022, dans une mise en scène théâtrale, Vladimir Poutine signe en direct à la télévision la reconnaissance des deux républiques sécessionnistes auto-proclamées en 2014 de Louhansk et de Donetsk, que la Douma (chambre basse du Parlement russe,) ratifie le lendemain. Non sans avoir réécrit l'histoire en expliquant que l'Ukraine était une création artificielle de Lénine. Le 24 février, les troupes russes envahissent l'Ukraine. Après la reconnaissance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie en 2008 en Géorgie, et l'intégration de la Crimée à la Russie en 2014, c'est une nouvelle [violation grave du droit international](#) [1]. Le Conseil européen a condamné cette 'agression militaire non provoquée et non justifiée' et soutenu 'sans réserve l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières reconnues internationalement'.

Maxime Lefebvre a documenté dans une [étude de la Fondation](#) en janvier 2016 combien l'opportunité de rechercher [une nouvelle architecture de sécurité](#) en Europe suite à la Charte de Paris de 1990 avait

été négligée. Georges Kennan, ancien ambassadeur américain à Moscou, écrivait en 2000 que « l'élargissement de l'OTAN vers l'Est peut devenir la plus fatale erreur de la politique américaine depuis la guerre ... (car) les Russes n'auront d'autre choix que de l'interpréter comme une action militaire [2] », alors que le Pacte de Varsovie avait été démantelé. [Zbigniew Brezinski](#) écrivait en 1992 qu'assurer la paix « demande une vision géopolitique à long terme pour faire émerger une Russie post-impériale capable d'assumer sa place dans le concert des nations démocratiques ». Et, s'il est vrai que l'Allemagne et la France ont bloqué à raison l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN au [sommet de Bucarest](#) en 2008, le point 23 des conclusions affirmait : 'nous sommes convenus que ces pays deviendront membres de l'OTAN'. Et Jens Stoltenberg, secrétaire général, confirme régulièrement que leur préparation à l'adhésion continue [3].

Un dialogue stratégique aurait-t-il dû être tenté après le [discours véhément de Poutine](#) à la Conférence sur la Sécurité en Europe de Munich en février 2007, annonciateur d'une confrontation globale ? Ou encore en 2018 comme proposé par Emmanuel Macron ? Et une pression accrue pour l'application des accords de Minsk aurait-elle pu réduire les risques dans le Donbass ? L'absence d'un consensus ne l'a pas permis. Quoiqu'il en soit, cet état de fait ne donnait aucun droit à Poutine de contester le choix euro-atlantique de 73% de citoyens d'une Ukraine libre et indépendante en élisant le président Volodymyr Zelensky sur cet objectif en 2019. Et le fait que le Kremlin ait ignoré l'offre de dialogue du président au début de son mandat fait douter de la volonté de Poutine de trouver alors une solution.

[1] Voir l'analyse exhaustive de la Fondation du 21 février 2022 : ['La Russie, l'Ukraine et le droit international'](#)

[2] Cité par Andreï Gratchev 'Un nouvel avant-guerre ? Des hyperpuissances à l'hyperpoker'. Ed. Alma, 2017.

[3] Comme à Bruxelles le 9 février 2021 en recevant le Premier ministre Denys Shmyhal

**VLADIMIR POUTINE, LE MAÎTRE DES HORLOGES,
PRISONNIER D'UN BUNKER MENTAL**

De même n'a-t-il manifestement jamais souhaité engager le dialogue proposé en février 2022 par les présidents américain et français et le chancelier allemand, jouant avec hypocrisie de la diplomatie et de la pression militaire dans une stratégie mûrement réfléchie. Les lignes rouges du Kremlin étaient précisément destinées à empêcher tout dialogue. Le discours rageur de Vladimir Poutine le 21 février questionnait sur ses intentions profondes. L'OTAN ne serait-il que l'un des griefs ? L'agression militaire lancée le 24 février a confirmé que non. Les masques sont tombés. L'objectif du révisionnisme poutinien va bien au-delà. Il est multiple. Sa violation du droit international en 2014 fait d'ailleurs suite à la signature par Kiev de [l'accord d'association](#) avec l'Union et non pas à une action de l'OTAN.

Il s'agit bien davantage pour le Kremlin de s'arroger un droit de regard sur les orientations des États nés de la dissolution de l'URSS et d'y restaurer la prééminence de Moscou. Avant tout sur l'Ukraine, pays clé dans la vision nostalgique d'une grande Russie et sans laquelle l'Union économique eurasiennne (UEE) est d'ailleurs une coquille vide. Poutine n'a jamais accepté son indépendance et, surtout, son orientation européenne. Il vise à remettre en cause les choix des 'Révolutions de couleurs', pour saper l'avancée du 'modèle libéral' que les accords d'association de l'Union européenne avec le Trio promeuvent, Géorgie, Moldavie et Ukraine.

Quels 'dangereux exemples' pour la Russie poutinienne qui enferme ses opposants, réécrit l'histoire et ferme l'ONG Memorial ! D'aucuns disent qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle guerre froide puisque Moscou ne véhicule pas une idéologie. Il est permis d'en douter alors que le maître du Kremlin, enfermé dans un bunker mental, est devenu le chantre d'un illibéralisme qui entend proposer une démocratie et des valeurs alternatives à ses alliés populistes, ensemble avec [la Chine](#) de Xi Jinping. Quitte à attaquer l'Ukraine libre et indépendante. C'est une dangereuse réécriture de l'histoire et un retour de l'empire russe par la force. C'est aussi 'la dignité, la liberté et la démocratie de l'Europe entière qui sont attaquées' et que l'Ukraine défend, comme l'a déclaré le président du Conseil européen, Charles Michel. Jours sombres pour l'Europe

où le spectre de la guerre a fait un retour fracassant.

**LE PARTENARIAT ORIENTAL, PLUS QUE JAMAIS
OTAGE DE MOSCOU**

Le Partenariat oriental progressait jusqu'alors '[entre résilience et ingérences](#)'. De fait, l'Ukraine a plus changé depuis 2015 que durant les vingt années précédentes. Le ressentiment de Moscou est d'autant plus fort que la réorientation des échanges est spectaculaire. Alors que le commerce bilatéral avec l'Union a progressé de 49% depuis la mise en œuvre de l'accord de libre-échange, celui avec la Russie a chuté de 50% en 1995 à moins de 10 % dorénavant. Le lourd héritage soviétique continue pourtant de freiner les réformes : corruption forte et faiblesse du pouvoir judiciaire et de l'administration, notamment face aux puissants réseaux des oligarques. La transition s'en trouve ralentie et le développement économique bridé.

Il en va de même en [Géorgie](#) où l'influence obscure des oligarques, souvent liés à Moscou, et la polarisation politique font le jeu de la Russie, mettant à mal ce qui fut un modèle de réformes. [La Moldavie](#) a infligé une double défaite politique à son grand voisin en portant à sa présidence Maia Sandu, pro-européenne, et au [gouvernement](#) son parti, en août 2021. Elle n'en reste pas moins vulnérable face au chantage énergétique de Moscou. Son grand défi est toutefois démographique : alors que sa population a diminué d'un tiers en 15 ans, elle pourrait n'être plus en 2030 que la moitié de ce qu'elle était en 1995 !

Malgré les contraintes, le Trio des pays associés avait poursuivi jusqu'alors son intégration à l'Union. Le Partenariat oriental offre un cadre flexible où chaque pays choisit sa voie de façon différenciée et adaptée. [L'Arménie](#) n'a qu'un 'accord de partenariat global et renforcé', accord que négocie également [l'Azerbaïdjan](#). [Le sixième sommet du Partenariat oriental](#), le 15 décembre 2021, a confirmé ses principaux objectifs : résilience des économies et des sociétés, agenda environnemental et numérique, institutions comptables de leurs actes et État de droit, déclinés en vingt programmes avec le soutien technique et financier de l'Union européenne.

Mais les bouleversements récents rendent le Partenariat oriental plus que jamais otage de la Russie. La Géorgie a

perdu 20% de son territoire en 2008. L'Ukraine a perdu la Crimée et peut perdre les républiques de Donetsk et de Louhansk, La Moldavie est « amputée » de la Transnistrie. Ces occupations limitent la souveraineté des États et créent une insécurité permanente qui freine les investissements et entrave le développement. La souveraineté de l'Arménie aussi est obérée par sa défaite dans la guerre du Haut Karabakh qui la rend débitrice de Moscou. La Russie y a retrouvé le rôle central du temps de l'URSS avec une mission de maintien de la paix de 1960 hommes pour cinq ans, en plus de sa base militaire de Gyumri.

La victoire militaire de l'Azerbaïdjan a conforté le régime autoritaire du président Aliyev. Elle a aussi permis à la Turquie, grâce à son soutien armé, de prendre pied solidement dans ce que Recep Erdogan considère comme une zone d'influence naturelle. N'a-t-il pas déclaré à Bakou que les deux pays formaient 'une nation, deux États' ? Les connections entre eux ne pourront d'ailleurs que se développer grâce au récent rapprochement d'Ankara avec Erevan, dont c'est bien le premier objectif du Reis.

Quant à la Biélorussie, ni les réactions fortes de la société civile, ni les sanctions de l'Union européenne, n'ont fait bouger le régime dictatorial de Loukachenko depuis ses élections frauduleuses d'août 2020. Il vient d'abandonner sa souveraineté à la Russie avec le droit de stationner des troupes en permanence, auxquelles il a laissé libre passage pour l'invasion de l'Ukraine par le nord.

UNITÉ EUROPÉENNE HISTORIQUE POUR DES SANCTIONS MASSIVES CONTRE L'AGRESSEUR

Cette invasion, ce '[terrorisme géopolitique](#)', parachève le retour de la Russie qui remet en cause par la force l'ordre international issu de la fin de la guerre froide. Mais ni l'OTAN ni ses membres ne peuvent toutefois risquer une troisième [guerre](#) mondiale. D'où l'importance du 'plus grand paquet de [sanctions](#) dans l'histoire de l'Union européenne adoptées à la vitesse de la lumière' par le Conseil, et où tous les instruments ont été utilisés. Elles visent le secteur financier, les transports, les biens à double usage, ainsi que le contrôle et le financement des exportations. Elles excluent aussi sept banques du réseau interbancaire Swift, bloquent des avoirs de la Banque centrale russe et ont fermé l'espace aérien aux avions russes. Sanctions aussi, entre autres, contre les 351

députés à la Douma qui ont voté la reconnaissance des deux républiques et contre Vladimir Poutine et son ministre des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov. Quant aux Nations unies, face au veto russe au Conseil, c'est l'Assemblée générale qui a demandé à Moscou de cesser la guerre et de retirer ses troupes, avec 141 voix contre 35 abstentions et 5 contre.

C'est une réaction forte, inédite et rapide, à l'unanimité des États membres. De plus, pour la première fois, l'Union européenne a décidé d'utiliser la nouvelle [Facilité européenne pour la Paix](#) pour fournir à Kiev de l'équipement militaire à hauteur de 450 millions €. Et l'Allemagne a suspendu la procédure d'accréditation du gazoduc Nord Stream 2. Des sanctions frappent aussi la [Biélorussie](#). Ces sanctions sévères affectent déjà l'économie de la Russie et de nombreuses voix s'y élèvent contre la guerre. Un changement de l'intérieur serait bienvenu. Est-il possible, alors que la répression s'accroît ? En réaction, Poutine voudra sans doute resserrer encore ses liens avec la Chine et intégrer davantage son système bancaire au yuan/renminbi. Liée à la Russie mais premier partenaire commercial de l'Ukraine, la Chine s'est abstenue au Conseil de sécurité mais elle a refusé de parler d'invasion. Sa position, inconfortable, sera un élément clé dans l'ordre mondial en gestation.

L'Union européenne a également décidé d'allouer 500 millions € d'aide humanitaire et d'octroyer 1,2 milliard € d'aide macro-économique à l'Ukraine. Saluons l'unité de l'Union européenne, dont la souveraineté n'a jamais été autant d'actualité. Il faut souhaiter que la volonté de développer son autonomie stratégique sorte renforcée de cette guerre. Le revirement spectaculaire du gouvernement allemand pour la modernisation de son armée et pour des coopérations accrues avec ses partenaires européens va, sans nul doute, y contribuer. Ou bien sera-ce plutôt le camp otanien avec une militarisation accélérée de ses membres en Europe centrale et orientale ? Après cette guerre, le continent européen ne sera plus le même. L'Union européenne assistera-t-elle impuissante à ce chaos sur le continent alors que les interdépendances sont criantes et que la souveraineté de plusieurs États est obérée ? Alors aussi que la Russie est poussée dans les bras de la Chine.

l'état. C'est la géopolitique du continent qui sera posée dans une procédure à long terme, en toute hypothèse.

Si nous reconnaissons que « *l'aire d'influence occidentale s'est étendue sans architecture de sécurité continentale* [5] », nous sommes bien là au cœur de cette nouvelle confrontation Est-Ouest, comme le président Macron l'a souligné. En 1973, ces deux blocs ont eu l'audace de lancer des négociations qui ont abouti, deux ans plus tard, aux [accords d'Helsinki](#). Que n'a-t-on fait de même dans les années 1990-2000 ! Quand les armes se seront tues et que le moment sera venu, une nouvelle « conférence d'Helsinki » devrait être lancée, comme proposé par le président finlandais, Sauli Niinistö, pour le 50ème anniversaire des accords en 2025. Comme en 1973, la sécurité devrait en être le cœur. Mais aussi les frontières, violées par la Russie. Et bien sûr l'économie avec la recherche d'accords sectoriels entre l'Union et l'UEE et la libre circulation des personnes, comme envisagé à Saint Pétersbourg en 2003 avec les 'quatre espaces' de coopération.

* * *

Ce parcours dans les pays du voisinage oriental de l'Union atteste des illusions perdues depuis cet âge d'or de 2003-2005 où le *soft power* devait les transformer, confiant que démocratie et économie de marché allaient naturellement s'imposer après la chute du Mur de Berlin et la dissolution de l'Union soviétique. Irénisme post-guerre froide de l'Union européenne ? Alors que le contexte européen et mondial allait être bouleversé, faisant mentir l'idée que l'Histoire prenait fin. Face à l'invasion de l'Ukraine, l'Union européenne a réagi rapidement et avec force en utilisant tous les outils de sa puissance économique, commerciale et financière, avec les attributs de sa politique étrangère et de sécurité commune. Puisse cette crise lui redonner sa crédibilité ! Josep Borrell estime que ses réactions à cette guerre marquent la 'naissance de l'Europe géopolitique'. Ses voisinages ne sont-ils pas en effet les territoires par excellence où en apporter la preuve ?

Pierre Mirel

Directeur à la Commission européenne (2001-2013),
Chargé de cours à Sciences Po-Paris

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.