



L'Eurasie au lendemain du sommet européen de Vilnius : un espace sous influences

Anne de Tinguy

► To cite this version:

Anne de Tinguy. L'Eurasie au lendemain du sommet européen de Vilnius : un espace sous influences.
Les Études du CERI, 2013, n° 202, pp.11 - 14. hal-03460688

HAL Id: hal-03460688

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460688>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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

L'Eurasie au lendemain du sommet européen de Vilnius Un espace sous influences

par Anne de Tinguy

Des acteurs extérieurs exercent aujourd'hui une forte attraction sur plusieurs pays de l'Eurasie. Quels objectifs poursuivent-ils ? Quels sont les effets des politiques qu'ils ont mises en place ? Quelles perceptions en a la Russie, l'ancienne puissance impériale ? De nouvelles dynamiques de coopération et de convergence émergent-elles ? Ou des logiques de rivalité et de conflictualité l'emportent-elles ? Au lendemain du sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Vilnius les 28 et 29 novembre 2013, nous tenterons de donner ici des éléments de réponse à ces questions, en nous penchant sur l'influence de deux des grands acteurs extérieurs : l'Union européenne (UE) et la Chine.

L'association à l'Union européenne : une intégration conditionnelle via l'accès au marché

Présente dans toutes les régions de l'espace postsoviétique, l'Union européenne l'est particulièrement dans les six pays de son voisinage (l'Ukraine, la Moldavie, le Bélarus et les trois Etats du Caucase du Sud) à l'égard desquels elle a mis en place une politique spécifique. Le sommet de Vilnius, qui devait être l'apothéose du Partenariat oriental lancé en 2009 pour donner une nouvelle impulsion à la politique de voisinage (PEV), s'est conclu sur un résultat modeste. Seules la Géorgie et la Moldavie ont paraphé un accord d'association avec l'Union. L'Arménie a renoncé en septembre à cet objectif et l'Ukraine a suspendu le 21 novembre les négociations en cours. Faut-il en conclure que l'UE, plongée depuis des années dans une crise identitaire et financière, n'exerce plus la même attraction qu'auparavant ? L'impressionnant mouvement de contestation – qui dure depuis plusieurs semaines au moment où ces lignes sont écrites – déclenché en Ukraine par la volte-face du gouvernement conduit à en douter.

Les accords d'association proposés par l'Union européenne aux Etats du Partenariat oriental, qui prévoient entre autres la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet (ZLEAC), se veulent ambitieux et novateurs. Le but poursuivi est de mettre en place « un processus d'association politique et d'intégration économique au sein du marché intérieur ». L'approche adoptée est fondée sur la différenciation – l'Union adapte l'intensité de la coopération aux efforts faits par chacun des partenaires – et sur la conditionnalité – son soutien est soumis aux progrès du processus de réforme des Etats concernés. L'association est une intégration conditionnelle via l'accès à son marché intérieur. Ces accords sont l'aboutissement d'un long processus pour des Etats qui suivent depuis 1991 des trajectoires politiques différentes, mais qui ont en commun de revendiquer une identité européenne et de vouloir se tourner vers l'UE. Ils sont aussi l'aboutissement d'une politique européenne qui vise à avoir aux frontières de l'Union des Etats amis, « stables et bien gouvernés ». Leur objectif est de renforcer la stabilité et la sécurité régionale, de promouvoir et de consolider l'Etat de droit, les institutions démocratiques et l'économie de marché de ces voisins.

Avant même le sommet de Vilnius, on constatait que les progrès réalisés par les Etats concernés étaient en-deçà des attentes définies au moment du lancement du Partenariat : la capacité de l'UE à influencer les processus de réforme et à diffuser des « valeurs partagées » s'avère plus limitée que prévu¹. Certains pays ont certes progressé sur la voie de la démocratisation, comme la Moldavie et la Géorgie. Mais le Bélarus et l'Azerbaïdjan ont toujours des régimes autoritaires. Et en Ukraine, dont

¹ International Renaissance Foundation, *European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries* ; Rapport 2013 de Freedom House, www.freedomhouse.org

L'UE est devenue le premier partenaire commercial et qui a été le premier Etat du Partenariat à finaliser les négociations sur une ZLEAC et à parapher, le 30 mars 2012, un accord d'association, la démocratisation a reculé depuis l'élection en 2010 de Victor Ianoukovitch. En matière de sécurité régionale, il n'y a pas eu d'avancées notables : aucun des conflits régionaux n'est réglé.

Les difficultés rencontrées conduisent à s'interroger d'une part sur l'attractivité de l'UE et du modèle qu'elle propose, d'autre part sur l'adéquation entre ce qu'elle offre, les attentes des Etats concernés et les efforts qui leur sont demandés. La politique européenne est exigeante : sans ouvrir la voie à l'adhésion, elle suppose un effort d'alignement sur la législation, les règles et les normes de l'Union. En outre, elle ne coïncide pas avec les priorités de certains dirigeants qui perçoivent la libéralisation politique comme une menace pour leurs positions. Il faut cependant relativiser ces difficultés. La PEV est une politique de long terme : le facteur temps doit être pris en compte. Que les trajectoires ne soient pas celles initialement prévues par Bruxelles ne signifie pas l'échec de l'ensemble du projet. L'évolution de la situation en Ukraine en témoigne : l'émergence de la société civile observée en 2004 au moment de la révolution orange est aujourd'hui à nouveau patente.

Les difficultés auxquelles se heurte le Partenariat oriental ont par ailleurs des causes exogènes.

La Russie dans une logique de jeu à somme nulle

En dépit de la relation très étroite et stratégique qu'ils entretiennent avec l'Union européenne, les dirigeants russes se sont d'emblée montrés très méfiants à l'égard du Partenariat oriental qui n'est pas, résume un chercheur russe, « une politique de coopération avec la Russie dans les pays concernés, mais une politique de rivalité et de concurrence »². Dans ce qui est analysé comme un jeu à somme nulle, les accords d'association sont perçus comme une menace pour l'influence de la Russie à laquelle Moscou entend réagir. Ce que propose Vladimir Poutine, c'est que Bruxelles et Moscou construisent ensemble une « grande Europe » qui conservera deux pôles de puissance. L'Union eurasiennne annoncée en octobre 2011 est le cœur de ce grand projet : c'est en tant que membres de cette Union que les Etats qui le souhaitent s'intégreront à la « grande Europe »³. Depuis cette date, le Kremlin déploie, avec quelques succès, des efforts considérables pour convaincre ses partenaires de la CEI et la Géorgie d'adhérer à l'Union douanière (dont sont membres la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan), première étape de l'Union eurasiennne qui devrait voir le jour en 2015. En septembre 2013, l'Arménie s'est ralliée à son projet. Trois mois plus tard, l'Ukraine a acquis le statut d'observateur à l'Union douanière, avant de suspendre comme on l'a vu en novembre les négociations avec l'UE. Avec le Kirghizstan, qui a officiellement annoncé son désir de rejoindre l'Union eurasiennne, et le Tadjikistan, des négociations sont en cours.

Pour parvenir à leurs fins, les dirigeants russes ont recours à une politique qui allie le *hard* et le *soft power*. A un moment où les tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan s'accroissaient, la Russie, allié traditionnel de la première, s'est rapproché du second et Vladimir Poutine s'est rendu à Bakou en août 2013. En septembre, elle a suspendu une nouvelle fois ses importations de vins moldaves pour des « raisons sanitaires ». A la Moldavie comme à l'Ukraine, elle indique que la signature de l'accord d'association l'amènerait à revoir les accords en vigueur. L'Ukraine, « partenaire prioritaire de la Russie au sein de la CEI » (comme l'a rappelé Sergueï Lavrov le 29 mars 2013), est l'objet de toutes ses attentions. Dans les mois qui ont précédé le sommet de Vilnius, les dirigeants russes se

² A. K. Pouchkov, *Vnechniaia politika Rossii i ee natsional'nyie interesy v XXI veke* [La politique étrangère de la Russie et ses intérêts nationaux au XXI^e siècle], Moscou, Editions Mgimo-Ounivertitet, 2011.

³ Voir A. de Tinguy, « Vers une intégration de l'Eurasie ? », in *Tableau de bord de l'Eurasie 2012 - Les Etudes du Ceri*, n° 192, décembre 2012 ; M. Menkiszak, « Greater Europe – Putin's vision of European (dis)integration », *OSW Studies*, n° 46, Varsovie, octobre 2013.

sont efforcés de saper l'attraction de l'offre européenne, dramatisant les enjeux – un accord d'association avec l'UE serait « suicidaire » pour l'Ukraine et « pourrait tuer des pans entiers de l'économie russe » ce qui obligerait Moscou à restreindre l'accès de Kiev à son marché, y compris à son marché du travail –, ont fait valoir les avantages dont bénéficierait l'Ukraine si elle adhéra à l'Union douanière (notamment une baisse des prix du gaz), rappelé les liens très étroits qui unissent depuis des siècles les deux pays et exercé de fortes pressions commerciales. Dans les semaines qui suivent le sommet européen, ils proposent au gouvernement ukrainien une aide financière conséquente et une relance de la coopération dans différents domaines : plusieurs accords allant dans ce sens sont signés le 17 décembre.

L'Ukraine constitue un formidable enjeu pour le projet d'Union eurasienne du fait de sa situation géographique et de son poids démographique et économique. Le revirement de ses dirigeants apparaît donc comme une victoire pour la Russie. Du moins à court terme. Il pourrait en effet s'agir d'une « victoire à la Pyrrhus » pour reprendre l'expression de Dmitri Trenine, le directeur du centre Carnegie de Moscou : au lieu de régler les problèmes russo-ukrainiens, la décision de Victor Ianoukovitch risque de les aggraver et de coûter cher à la Russie, financièrement, politiquement et diplomatiquement⁴. Le mouvement de contestation qui s'est développé en Ukraine a une nouvelle fois une dimension antirusse et rend difficile une éventuelle décision des autorités de rejoindre l'Union douanière. Les pressions exercées par la Russie sur l'Ukraine, explicitement dénoncées par les dirigeants européens, compliquent en outre une relation UE-Russie déjà complexe. Le Kremlin a cherché à conforter son projet d'Union eurasienne. Il risque de l'avoir affaibli.

La Chine, un acteur de plus en plus présent

La Russie a à l'égard de la Chine une attitude très différente de celle que nous venons de décrire. La progression de la présence chinoise en Eurasie est pourtant spectaculaire. La Chine est devenue un partenaire commercial important de plusieurs Etats européens de l'Eurasie (Ukraine, Bélarus, Arménie). Et la visite en décembre 2013 du président Ianoukovitch à Pékin suggère qu'elle fait également figure de recours. En Asie centrale, où elle mène depuis le début des années 2000 une politique très dynamique et où le président Xi Jinping a effectué en septembre 2013 une tournée remarquée, elle est devenue un acteur de premier plan⁵.

La progression chinoise dans cette région est d'abord économique et commerciale. La Chine était en 2012 le premier partenaire du Kirghizstan, du Tadjikistan et du Turkménistan, le deuxième du Kazakhstan (derrière l'Union européenne) et de l'Ouzbékistan. Le Kirghizstan fait plus de la moitié de ses échanges avec l'Empire du milieu, le Turkménistan près de la moitié, le Tadjikistan environ 40 %, le Kazakhstan 24 %. L'énergie tient une très grande place, qui s'est encore renforcée en 2013, dans ces coopérations, en particulier dans celles avec les deux géants énergétiques de la région, le Turkménistan et le Kazakhstan. L'Asie centrale est pour Pékin à la fois un nouveau marché et un important fournisseur d'hydrocarbures. L'importance des investissements de la Chine dans les infrastructures de ces pays, notamment dans le domaine de l'énergie (oléoduc Kazakhstan-Chine, gazoduc Turkménistan-Chine), des transports (ligne de chemin de fer Zhengzhou-Hambourg, via le Kazakhstan) et de l'industrie, montre que ses objectifs dans cette région sont de long terme. L'attention qu'elle apporte à la formation des élites et à la culture confirme sa volonté de s'y ancrer. Elle accueille un nombre croissant d'étudiants centre-asiatiques. Le chinois est depuis le milieu des

⁴ D. Trenine, « Kiev's decision gives EU more time and lays a trap for Russia », Carnegie Moscow Center, 25 novembre 2013.

⁵ M. Laruelle, S. Peyrouse, *The Chinese Question in Central Asia : Domestic Order, Social Change and the Chinese Factor*, Hurst/Columbia University Press, Londres/New York 2012.

années 2000 de plus en plus prisé et enseigné dans les universités de la région, en particulier au Kazakhstan et au Kirghizstan. Des Instituts Confucius ont été ouverts dans tous les Etats (sauf au Turkménistan). Les liens transnationaux ainsi mis en place, auxquels s'ajoutent ceux créés par les migrants – pour beaucoup des commerçants informels – transforment la perception que ses voisins ont de la Chine et nourrissent les relations entre les sociétés. Pékin a par ailleurs conforté sa présence en s'investissant dans l'Organisation de coopération de Shanghai et les multiples comités et groupes de travail formés en son sein. L'impact de cette organisation, créée pour faire face aux « trois fléaux » identifiés comme enjeux de sécurité communs aux Etats membres (le terrorisme, l'extrémisme et le séparatisme), est resté jusqu'ici limité, mais son engagement a permis à la Chine de renforcer sa légitimité dans la région.

Cette extraordinaire progression ne suscite apparemment pas en Russie la méfiance qui domine son attitude à l'égard de la PEV. Interviewé par *Itar-Tass* le 22 mars 2013, Vladimir Poutine a déclaré que les relations entre les deux pays « n'ont jamais été aussi bonnes de toute leur histoire séculaire : elles sont caractérisées par un haut degré de confiance mutuelle, de respect pour les intérêts de l'autre, de soutien sur les questions essentielles ». Le partenariat russo-chinois, qualifié en 1996 de « stratégique », n'a en effet cessé depuis les années 1990 de se développer. Le dialogue politique est régulier et nourri. La Chine est devenue en 2010 le premier partenaire commercial de la Russie, un statut étayé en 2013 par de spectaculaires décisions de coopération dans le domaine des hydrocarbures. Elle est également un partenaire important pour Moscou sur le plan régional et international, les deux Etats ayant en commun une même vision d'un monde multipolaire.

Faut-il en conclure que la Russie est prête à partager son influence en Asie centrale avec la Chine ? La question est l'objet de débats en Russie où un certain nombre d'experts ont une autre analyse, beaucoup plus nuancée que celle qui vient d'être évoquée. A leurs yeux, l'expansion économique de la Chine, qui s'est faite aux dépens de la Russie, est pour Moscou un sérieux défi qui n'est pas qu'économique. Pékin représente pour les Etats de la région une alternative qui limite la marge de manœuvre russe⁶. Le défi est d'autant plus sérieux pour la Russie que les rapports qu'elle entretient avec les Etats de la zone sont souvent ambivalents et que ses propres relations avec la Chine ne sont pas exemptes de tensions (qu'on pense au décalage croissant entre les deux économies, qui la place en position de faiblesse, à la structure des relations économiques qui lui est défavorable, ou encore aux déséquilibres démographiques en Extrême-Orient). Réponse à la PEV, l'Union douanière apparaît aussi comme un instrument destiné à contrer l'influence chinoise en Asie centrale. Y ancrer, outre le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan en dépit de la faiblesse de leurs économies, est perçu comme un moyen de limiter la réorientation de ces dernières vers la Chine. Le retrait des forces internationales d'Afghanistan et le risque de déstabilisation de la région qui l'accompagne pourraient demain une nouvelle fois modifier les équilibres internationaux dans la zone.

⁶ V. V. Naumkin, I. D. Zvyagelskaya et al., *Russia's Interests in Central Asia : Contents, Perspectives, Limitations*, Moscou, RSMD (Conseil russe pour les Affaires internationales), 2013 ; M. Kaczmarek, « The bear watches the dragon – The Russian debate on China », *OSW Point of View*, n° 31, Varsovie, février 2013.