GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ
•
467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 14 avril 2014

SANTOPINTO Federico. *Du libre-échange à la crise ukrainienne – L'UE face à ses erreurs*, Note d'Analyse du GRIP, 14 avril 2014, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1264

NOTE D'ANALYSE

DU LIBRE-ÉCHANGE À LA CRISE UKRAINIENNE

L'UE face à ses erreurs

Par **Federico Santopinto**

14 avril 2014

Résumé

Les dérives autoritaires du régime de Vladimir Poutine et les menaces qu'il fait planer sur la paix en Europe ne peuvent servir de prétexte pour esquiver certaines questions, notamment sur la stratégie suivie par l'UE face à l'Ukraine et à la Russie. Est-il vrai que l'Accord d'association proposé par Bruxelles à Kiev a, de fait, mis l'Ukraine entre deux feux, en contraignant ce pays à choisir entre la Russie et l'Occident ? Malgré un débat initialement très manichéen, plusieurs commentateurs occidentaux commencent timidement à manifester des doutes, qui méritent d'être approfondis. Retour sur les origines d'une crise.

Abstract

From Free Trade to the Ukrainian Crisis
The EU and its Mistakes

Authoritarian tendencies of the regime of Vladimir Putin and the threats it poses to peace in Europe cannot be an excuse to avoid certain issues, including the strategy followed by the EU to Ukraine and Russia. Is it true that the Association Agreement proposed by Brussels to Kiev has, in fact, put Ukraine in the crossfire, forcing the country to choose between Russia and the West? Despite an initially very Manichean debate, several Western commentators timidly begin to show doubts which deserve further attention. This article goes back at the origin of the crisis.

Introduction

Vingt-cinq ans après la chute du mur de Berlin, un constat saute aux yeux : la résolution de plusieurs crises internationales demeure encore tributaire des relations entre l'Occident et la Russie. En Libye, en Syrie, en Iran, en Ukraine et peut-être même dans les Balkans, les rapports entre Moscou et les pays occidentaux semblent toujours faire le bon ou le mauvais temps. Que cela plaise ou non, cette donne géopolitique est un fait qui, pourtant, n'a pas été dument pris en considération par les Américains et les Européens depuis 1989.

Dans un article publié dans *Le Monde* du 5 mars 2014, Andreï Gratchev, ancien conseiller du prix Nobel pour la paix Michael Gorbatchev, se plaignait du fait que l'Union européenne avait exclu la Russie de son Partenariat oriental. Cette mise au ban aurait alimenté davantage la frustration de Moscou qui, depuis les guerres balkaniques, en passant par l'élargissement de l'OTAN, par l'affaire du bouclier antimissile et par la gestion de la crise libyenne, n'a fait que s'accroitre au fil du temps. Ainsi, alors que de nombreux observateurs occidentaux tendent à comparer la politique du maitre du Kremlin à celle d'Hitler dans les années 1930, Andreï Gratchev semble vouloir nous dire quant à lui que le contexte actuel ressemblerait plutôt à celui des années 1920, lorsque les pays qui gagnèrent la Première Guerre mondiale imposèrent au perdant (qui par ailleurs n'avait pas été totalement vaincu) l'impitoyable et aveugle loi du vainqueur.

Les propos de Gratchev ont trouvé indirectement un écho dans les paroles écrites par Henry Kissinger, et publiées par le *Washington Post* le même jour, le 5 mars dernier. En commentant la crise ukrainienne, l'ancien Secrétaire d'État américain remarquait que Kiev avait de fait été contrainte à choisir entre deux camps opposés. Selon lui, l'Ukraine a été considérée comme une frontière entre l'Occident et la Russie, alors qu'elle aurait dû représenter un pont liant ces deux mondes. Le ministre des Affaires étrangères allemand, Frank-Walter Steinmeier aurait tenu des propos similaires[1]. Quelques mois avant eux, Arnaud Dubien, directeur de l'Observatoire franco-russe, avait déjà tiré la sonnette d'alarme : « L'Ukraine est un pays très morcelé, aux identités multiples, et qui ne peut effectuer de choix tranché, que ce soit en faveur de l'Occident ou de la Russie » disait-il le 22 novembre 2013, en ajoutant enfin que « l'une des erreurs de Bruxelles a été de lui demander de le faire, et de tourner de fait le dos à la Russie, une option suicidaire pour le pays »[2].

Les dérives autoritaires du régime de Vladimir Poutine ne peuvent servir de prétexte pour ignorer ces observations et pour esquiver tout questionnement au sujet de la stratégie européenne face à l'Ukraine et à la Russie. De telles interrogations, d'ailleurs, commencent timidement à se frayer un chemin dans un débat qui s'était imposé initialement comme très manichéen. L'Ukraine a-t-elle réellement été mise entre deux feux ? L'UE a-t-elle quelque chose à se reprocher dans la gestion de ses relations avec la Russie dans ce contexte ?

1. « US and EU prepare to strike Russian banks, energy firms », *EuObserver*, 9 avril 2014.

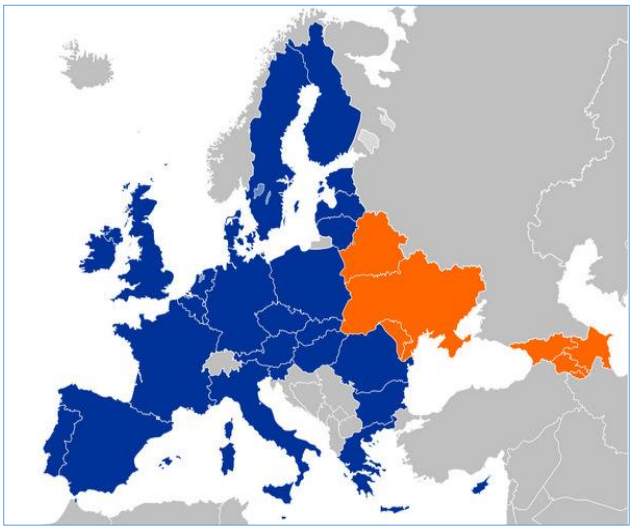
2. *Le Monde* du 22 novembre 2013.

1. L'Accord de la discorde

Pour répondre à ces interrogations, il faut remonter aux origines de la Politique européenne de voisinage lancée en 2003 par l'UE, qui sera ensuite complétée par la création du Partenariat oriental en mai 2009. Ces dates ne sont pas anodines. En 2004 l'UE achevait son élargissement à l'Europe centrale et aux pays Baltes, en étendant ainsi ses frontières aux anciennes républiques soviétiques. Une nouvelle relation de voisinage devait donc être définie, à l'Est comme au Sud de l'Union, afin de créer un « cercle d'amis », selon les propos du Président de la Commission européenne de l'époque, Romano Prodi. Consultée, la Russie aurait toutefois refusé de participer à cette démarche, pour négocier directement avec Bruxelles un partenariat privilégié[3].

Quelques années plus tard, en 2007, une nouvelle initiative diplomatique brouillera les cartes. Le soir même de son élection, Nicolas Sarkozy annonçait son intention de créer une Union pour la Méditerranée (UpM) entre l'UE et ses riverains du sud. Les déclarations de Sarkozy furent accueillies avec beaucoup de perplexité par les nouveaux membres d'Europe centrale et les pays Baltes, ainsi que par la Suède. Ces pays en effet ne partagent pas les mêmes priorités stratégiques que la France dans le domaine de la politique étrangère. Tournés plutôt vers leur versant oriental, ils craignaient que l'UpM ne déséquilibre la politique de voisinage de l'UE (ainsi que les programmes d'aide qui l'accompagnent) en faveur du sud de la Méditerranée, au détriment de leurs voisins de l'Est.

En 2008 l'UpM fut néanmoins créée, même si la Pologne et la Suède réclamèrent en contrepartie une initiative similaire côté Est. La guerre russo-géorgienne de 2008 ne fera que rendre cette exigence encore plus pressante, d'autant que la médiation de Nicolas Sarkozy, jugée trop favorable à la Russie, n'avait pas été réellement appréciée par Varsovie, Prague et Stockholm. Ainsi, sous la présidence tchèque, le Partenariat oriental fut lancé en 2009 pour s'adresser à six ex-républiques soviétiques (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine), dans le but de les amarrer à l'UE tant sur le plan économique que politique. L'initiative prévoyait la négociation de six nouveaux accords séparés, les fameux Accords d'association (AA) qui déchaineront tant de passion à Kiev, afin de remplacer les anciens accords de partenariat et de coopération, sur le point d'expirer.



Carte du Partenariat oriental (Photo: EUROPEAN DIALOGUE)

Bref, le Partenariat semble avoir été créé essentiellement pour deux raisons : d'une part, contrebalancer la politique méditerranéenne de l'UE et, d'autre part, renforcer l'influence démocratique et libre-échangiste de l'Union au-delà de sa nouvelle frontière orientale, face à une Russie perçue, depuis la crise géorgienne de 2008, comme de plus en plus agressive et de moins en moins démocratique. Le contexte de 2009 est donc très différent

3. E. Tulmets, « La Politique européenne de voisinage à la recherche d'un nouveau souffle », *Questions internationales*, n° 66 mars-avril 2014, p. 95, La Documentation française.

de celui de 2003, lorsque Bruxelles lança sa Politique de voisinage en essayant d'impliquer Moscou.

Le Partenariat oriental parait s'inscrire cette fois dans une démarche moins inclusive, voire dans une véritable lutte d'influence, qui se pose clairement en concurrence avec la politique russe dans la région. Pour y répondre, d'ailleurs, Moscou avait décidé en 2010 de relancer son projet d'union douanière allant de Moscou à Astana, en passant par Minsk et Kiev. Un objectif qui suscitera clairement, et explicitement, l'opposition des États-Unis : le 5 décembre 2012, la Secrétaire d'État Hillary Clinton, alors encore en poste, annonçait l'intention de Washington de contrecarrer l'ambition russe de créer une union douanière, en la comparant à une tentative de « re-soviétiser » la région[4]. En réponse à ces propos, le ministre des Affaires étrangères russe, Sergei Lavrov, affirmera qu'il ne fallait pas imposer des choix artificiels entre « vecteurs de développements » occidentaux et orientaux aux régions qui entourent son pays[5].

C'est donc l'aspect économique des Accords d'association qui a posé le plus de problèmes politiques, et qui a été perçu par la Russie comme un véritable défi géopolitique. Les AA doivent en effet permettre la création d'une zone de libre-échange dite « complète et approfondie » (*deep and comprehensive free trade agreement*), devant faciliter l'insertion progressive des six ex-républiques soviétiques dans le marché européen. Bien que l'UE tente d'instaurer des zones de libre-échange avec la plupart des pays qui l'entoure, et même au-delà, force est de constater que les AA comportent un niveau d'intégration économique très poussé, devant aboutir à terme à l'adoption de près de 80 % de l'acquis communautaire[6]. Le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, ne manquera d'ailleurs pas de souligner, en 2013, que l'Accord d'association UE-Ukraine (alors en cours de négociation) est, dans son genre, le plus avancé que l'UE n'ait jamais négocié[7]. Or, inévitablement, l'ambition d'aménager des zones de libre-échange amarrées au marché européen confère aux AA un caractère exclusif, qui interdirait à leurs signataires d'adhérer au projet d'union douanière proposé par leur principal partenaire commercial, la Russie[8].

L'Accord d'association avec l'Ukraine a en outre posé problème par rapport à la zone de libre-échange prévue par la Communauté des États indépendants (CEI), à laquelle Kiev avait adhéré depuis octobre 2011[9]. Là aussi, Moscou avait manifesté plusieurs inquiétudes, étant donné qu'il n'y a pas de zones de libre-échange entre la Russie et l'UE : qu'en serait-il des produits européens importés en Ukraine et ensuite réexportés en Russie si Kiev devait signer l'AA avec l'UE ? Moscou avait ainsi menacé de rétablir des

4. « Clinton vows to thwart new Soviet Union », *Financial Times*, 6 décembre 2012.
5. Leon Rozmarin, « Ukraine Colour Revolutions: At the Crossroads of Euro-Atlantic and Eurasian Power Politics », *GlobalResearch.ca*, 6 février 2014, Canada.
6. K. Bottger, « Time to Hit the Reset Boutton: the Eastern Partnership after the Vilnus Summit and the Role of Russia », *TEPSA Policy Paper*, Berlin, 19 mars 2014.
7. Statement by President Barroso following the 16th EU-Ukraine Summit, European Commission - SPEECH/13/157, 25 février 2013.
8. Pour ce qui concerne les relations commerciales de l'Ukraine, voir *Le Moniteur du Commerce International*.
9. En mars 2014, le gouvernement de transition de Kiev a annoncé son retrait de la CEI.

barrières douanières vis-à-vis de tous les produits en provenance d'Ukraine si l'accord avec l'UE devait aboutir.

La Commission européenne s'était toutefois empressée d'assurer que l'AA n'aurait pas comporté le droit d'accès libre aux produits européens importés en Ukraine et acheminés ensuite vers la Russie, en vertu du principe du pays d'origine[10]. La zone de libre-échange UE-Ukraine était donc compatible avec la zone CEI-Ukraine, contrairement à une éventuelle union douanière. Toutefois, là aussi de fortes frictions entre Bruxelles et Moscou devaient être enregistrées.

2. L'absence de compromis

Dans un contexte aussi délicat, où les considérations géopolitiques et économiques s'entremêlent dangereusement, deux questions se posent : Kiev a-t-elle essayé de trouver un compromis pouvant concilier les avances de Bruxelles et celles de Moscou, et si oui, comment Bruxelles a-t-elle réagi ? Les tergiversations du gouvernement ukrainien tout au long des négociations menées avec l'UE et avec la Russie laissent supposer que oui. Certes, il était difficile de comprendre quelle était la part de marchandage dans les oscillations des autorités ukrainiennes. Il faut néanmoins rappeler que l'ancien premier ministre ukrainien, Mykola Azarov, avait clairement exprimé le souhait, en décembre 2012, que son pays puisse coopérer avec l'union douanière proposée par la Russie ainsi qu'avec le projet de l'UE. Selon lui, plusieurs études sérieuses prouvaient que les deux projets n'étaient pas incompatibles entre eux et que c'était dans l'intérêt de son pays de poursuivre ces deux voies[11].

Face aux sollicitations ukrainiennes, Bruxelles n'a pas fait preuve de beaucoup de flexibilité. Si, au fil du temps et des tensions croissantes, la position de l'UE a évolué dans la forme et dans le ton, elle est néanmoins restée figée dans la substance. Le 18 avril 2011, au début des négociations, José Manuel Barroso remarquait de manière lapidaire, lors d'une conférence de presse commune avec Viktor Ianoukovytch, qu'il était impossible d'adhérer à l'union douanière proposée par la Russie et à la zone de libre-échange « approfondie » proposée par l'UE[12]. Deux ans plus tard, le 25 février 2013, il sera à peine plus nuancé lorsqu'il affirmera à nouveau, et toujours à l'occasion d'une conférence de presse avec son homologue ukrainien, que si des solutions « pragmatiques » devaient être recherchées, un pays ne peut participer en même temps à une union douanière [avec la Russie] et à une zone de libre-échange approfondie avec l'UE[13].

10. Déclaration de Štefan Füle, Commissaire européen pour l'élargissement et la politique de voisinage, « EU-Ukraine: Statement by Commissioner Štefan Füle Following the Meeting with Andry Klyuyev about the Road to Signing the Association Agreement », 27 octobre 2013, Memo/13/754.

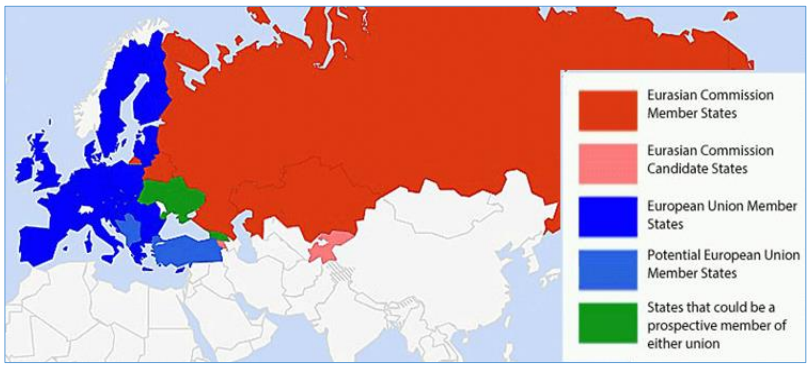
11. « Azarov: Ukraine could cooperate with Customs Union and EU », *Kviv Post*, 17 décembre 2012.

12. « Yanukovych Drives Ukraine toward EU as Russian Natural Gas Agreement Looms », *Bloomberg.com*, 25 mai 2011 ; « EU wants Ukraine to choose between free trade with Europe and Customs Union », *Rt.com*, 19 avril 2011.

13. « Barroso reminds Ukraine that Customs Union and free trade with EU are incompatible », *Ukrinform.ua*, Kiev 25 février 2013.

Le dossier devenait pourtant de plus en plus sensible. Durant le deuxième semestre 2013, le Commissaire européen pour l'élargissement et le voisinage, Štefan Füle, reviendra à plusieurs reprises sur ce sujet afin d'apaiser les craintes de Moscou, mais sans réellement modifier la position de l'UE.

Il ira jusqu'à présenter l'Accord d'association entre l'UE et l'Ukraine comme une étape dans la création, un jour, d'une zone de libre-échange allant de Lisbonne à Vladivostok[14]. Il reconnaitra à ce propos la nécessité de coopérer avec Moscou pour trouver des solutions techniques et récusera avec force l'idée que l'Accord d'association UE-Ukraine puisse être source de division. Mais Štefan Füle confirmera néanmoins le caractère exclusif de cet accord par rapport à l'union douanière eurasiatique, et ne manquera pas de dénoncer fermement, à plusieurs reprises, les pressions de Moscou vis-à-vis de Kiev[15].



Vladimir Putin's Eurasian Plan (Photo: Business Insider Australia)

La suite des évènements est connue : la Russie fera une contreproposition à Kiev, comprenant la réduction du prix du gaz et une aide de 11 milliards d'euros (alors que l'aide financière initialement prévue par l'UE dans le cadre de l'AA était de 610 millions d'euros, à laquelle devait s'ajouter un important prêt du FMI). Celle-ci sera acceptée par Viktor Ianoukovytch mais rejetée par la rue. L'Ukraine en sortira déchirée, Poutine déchainé, et l'Europe retombera dans un climat de guerre froide.

Conclusion

L'enfer est pavé de bonnes intentions. L'Union européenne croit sincèrement dans les vertus libre-échangistes. Mais l'approche excessivement technocratique de la Commission et son incapacité à privilégier l'analyse politique face à l'économique ont, de fait, contribué à placer Ukraine entre deux feux. Ce pays s'est trouvé ainsi tiraillé d'un côté comme de l'autre, en devenant ce que Kissinger redoutait : une terre de frontière dans le cadre d'une confrontation géopolitique, et non un pont entre la Russie et l'Occident. Le fait que cela n'ait guère été l'intention de Bruxelles ne change rien à la donne. Les incontestables responsabilités de Vladimir Poutine non plus.

L'UE devrait mieux intégrer l'analyse sur la stabilité politique dans le cadre de ses négociations commerciales, et peser plus attentivement leurs implications géopolitiques. Au fond, tel était, entre autre, l'objectif des réformes introduites par le traité de Lisbonne dans le domaine de la politique étrangère. L'institution d'un service diplomatique européen devant chapeauter les relations extérieures de l'Union ne semble toutefois pas avoir permis à celle-ci de développer une analyse stratégique globale, en mesure de

14. Discours de Štefan Füle, Commissaire européen pour l'élargissement et la politique de voisinage, « EU_Ukraine: In Yalta about Progress towards Signing the Association Agreement »', 10th Annual Yalta Meeting, Speech/13/727, 20 septembre 2013.

15. *Ibidem*.

prendre en compte les nuances et les complexités qui caractérisent les zones de tensions, en Europe comme ailleurs.

Est-ce que un accord de libre-échange était l'outil le plus adéquat à proposer à Kiev ? L'UE devrait être en mesure de trouver des options alternatives à une logique purement libre-échangiste lorsqu'elle fait face à des contextes internationaux et internes aussi délicats.

Des solutions de compromis pouvaient, et devaient, être trouvées afin de lier davantage l'Ukraine à Bruxelles, tout en ménageant la Russie et la partie prorusse du pays. Cette question n'est pas simplement tournée vers le passé récent. Elle se posera à nouveau quand Bruxelles devra signer la partie économique des AA avec les nouvelles autorités ukrainiennes. Il est intéressant de lire, à ce propos, la déclaration conjointe des pays membres du Triangle de Weimar publiée le 31 mars 2014, donc plus d'un mois après le début de la crise. Dans celle-ci, les ministres des Affaires étrangères allemand, français et polonais appellent à un dialogue UE-Russie afin d'examiner les conséquences des Accords d'association proposés aux pays orientaux. Ce dialogue, en réalité, existait déjà, mais il n'avait jusqu'à présent jamais permis de remettre en cause l'incompatibilité de fond existant entre les projets alternatifs de Bruxelles et de Moscou. Une approche plus flexible devrait maintenant être adoptée, vis-à-vis de l'Ukraine comme des autres pays impliqués dans le Partenariat oriental de l'UE.

Pour en revenir aux comparaisons historiques, tellement en vogue, on ne peut oublier que la réconciliation de l'Europe après la Deuxième Guerre mondiale n'a pu se faire que, et seulement lorsque la France et l'Allemagne ont décidé de coopérer directement entre elles, en mettant un terme à plus d'un siècle de confrontations géopolitiques imbéciles et meurtrières. La pacification du Vieux Continent, menée à travers la construction européenne, s'est faite autour de ces deux pays, et non pas autour de l'un d'entre eux. Or, depuis l'effondrement du régime soviétique, cette même stratégie n'a pas été suivie avec la Russie. Affaiblie, Moscou a été considérée comme un facteur collatéral à prendre en compte et à ménager dans le cadre d'initiatives dont elle a été fondamentalement exclue. Le sentiment de marginalisation ressenti par conséquent à Moscou et le repli sur soi qu'il a engendré ne sont sans doute pas étrangers à l'involution autoritaire de ce pays et aux fortunes politiques de son maitre incontesté, Vladimir Poutine.

* * *

L’auteur

Federico Santopinto est chef de projet au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l’UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi que sur l’intégration européenne dans le domaine de la défense.