

L'Union économique eurasiatique : porte d'entrée vers une coopération européenne élargie ?

Louise Amoris Sokoloff
Secrétaire Générale d'EuroCité



La chute de l'URSS et la fin du monde bipolaire ont laissé entrevoir des rêves de paix et de prospérité en Europe et au-delà. La perspective d'un espace commun de coopération allant de Lisbonne à Vladivostok, inspirée par le Général de Gaulle, a été promue par hommes politiques et chercheurs.¹ A l'heure actuelle cependant, alors que les relations entre la Russie et l'Union européenne (UE) – et plus largement avec l'Occident – sont au plus bas, minées notamment par la crise ukrainienne qui dure depuis 2013, l'espoir d'un tel espace commun coopératif semble peu probable. L'idée n'a cependant pas été totalement abandonnée, ce dont attestent les tentatives d'Emmanuel Macron de renouer le dialogue avec la Russie, au motif de « ramener la Russie dans l'Europe »². En effet, il est souvent question d'un pivot de la Russie vers l'Asie à la suite du refroidissement de ses relations avec l'Europe. Pourtant, l'idée de ramener la Russie en Europe sous-entendrait que son identité est avant tout européenne, alors que celle-ci considère se trouver à la rencontre des deux continents, étant à la fois européenne et asiatique, ce qui fait toute sa spécificité. Cette spécificité, voire exceptionnalité de son identité, est d'ailleurs un facteur qui permet d'expliquer le positionnement de la Russie envers l'Union européenne : elle refuse d'être considérée au même niveau que les autres anciennes républiques soviétiques et de faire l'objet des mêmes politiques de voisinage, au sein desquelles l'UE adopte une position dominante en tant qu'exportatrice de normes de bonne gouvernance. L'Union européenne a par ailleurs inscrit, dans le cadre des objectifs de sa Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de 2016, la volonté d'aller vers des ordres régionaux de coopération.³ Cet objectif encadre plus globalement l'ordre international dans son ensemble, sans s'adresser spécifiquement à la Russie. Certains chercheurs vont jusqu'à considérer que cette volonté affichée d'aller vers une coopération accrue avec les autres acteurs de l'échiquier mondial s'arrête justement là où elle serait le plus nécessaire : avec la Russie.⁴

Dans un climat de tensions et de rivalités fortes entre la Russie et l'Union européenne, deux acteurs pourtant fortement interdépendants et influents sur la scène internationale, il est intéressant de s'interroger sur les voies qui permettraient de se diriger vers une pacification des relations, voire un véritable rapprochement. Certains chercheurs perçoivent en l'Union

¹ DELANOE Igor, « L'avenir des relations entre la Russie et la communauté euroatlantique », *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 7 février 2015 ; MIDDLETON Ted, « Order and Counter-Order: The European System and Russia ». *Parameters*, Vol. 45, No. 3, 2015

² HUBERT-RODIER Jacques, « Le pari de Macron sur la Russie irrite nos partenaires », *Les Echos*, 13 septembre 2019

³ REPRESENTATION PERMANENTE DE LA FRANCE AUPRES DE L'UNION EUROPEENNE, *Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union Européenne (SGUE)*, [En ligne] <https://ue.delegfrance.org/strategie-globale-pour-la>. Consulté le 28 avril 2020

⁴ KOROSTELEVA Elena, « Putting the EU Global Security Strategy to Test: 'Cooperative Orders' and Othering in EU-Russia Relations », *International Politics*, 19 décembre 2017

économique eurasiatique (UEE) une opportunité de relancer le dialogue avec l'UE, de renforcer les liens entre les deux acteurs en confrontation et de réduire les risques potentiels de conflits à venir.⁵ Cette nouvelle union a été officiellement lancée en 2015 à l'initiative de la Russie, afin de créer une union douanière et un espace économique commun dans l'espace post-soviétique, inspirés du modèle de l'UE. Elle inclut actuellement la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizistan (ainsi que la Moldavie en tant que membre observateur, qui sera probablement bientôt rejointe par l'Ouzbékistan).

Des tentatives de dialogue avaient été entreprises pour jeter les bases d'une coopération entre l'UE et l'UEE. Celles-ci sont néanmoins restées sans suite. D'une part, Vladimir Poutine a refusé l'invitation du Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker à entamer un resserrement des liens économiques et commerciaux en 2015 (invitation par ailleurs contestée au sein même de l'UE par des États particulièrement méfiants, voire opposés à un renforcement des liens avec la Russie). D'autre part, l'UE demande à la Russie de se conformer au droit international et aux principes de l'ordre de sécurité européen avant d'envisager tout rapprochement vers une coopération renforcée, visant en premier lieu la situation en Ukraine. Au-delà de ce manque de volonté de la part des acteurs de nouer un véritable dialogue, il convient de se demander si l'UEE pourrait à terme jouer un rôle en ce sens et favoriser une plus grande coopération entre la Russie et l'UE.

Une construction régionale dominée par la Russie

L'Union économique eurasiatique, bien que peu visible sur la scène médiatique européenne, a fait l'objet de nombreuses recherches universitaires, souvent critiques envers ses accomplissements et pessimistes quant à ses perspectives de développement. Née en 2015 avec le Traité d'Astana⁶ sur les fondements de la Communauté économique eurasiatique, l'UEE a été présentée par le gouvernement russe comme une grande réussite en termes de construction régionale institutionnelle, la plus aboutie depuis la chute de l'URSS après plusieurs échecs pour réunir les États post-soviétiques dans un cercle commun (notamment dans le cadre de la Communauté des États Indépendants). Pourtant, après ce départ en fanfare, de nombreuses difficultés au sein de cette construction ont émergé.

⁵ MIDDLETON Ted, *op.cit.*

⁶ EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, *The Treaty on the Eurasian Economic Union is effective*, 1 janvier 2015, [En ligne] <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/01-01-2015-1.aspx>

La principale critique envers l'UEE – et source de méfiance pour les États qui en sont membres – est le rôle joué par la Russie en son sein, et ses objectifs à travers elle. La Russie est à l'origine de cette construction institutionnelle, elle en est le principal promoteur et y conserve une position dominante, grâce à ses relations historiques avec les autres États membres et ses ressources supérieures. Bien que le Traité d'Astana institue une union entre États membres souverains et égaux, la position dominante de la Russie continue à inquiéter. Ce sont par exemple des fonctionnaires russes qui occupent principalement les services de la Commission eurasiatique, seule instance au caractère supranational de l'UEE. Par ailleurs, ses méthodes de négociation s'écartent souvent du principe de la diplomatie multilatérale, notamment le recours au chantage énergétique pour obtenir des autres États ce qu'elle attend. Elle est enfin souvent accusée d'utiliser l'UEE pour servir ses objectifs stratégiques et géopolitiques.⁷ Il paraît assez évident que l'UEE est un outil des plus utiles pour servir son ambition d'occuper une position de puissance régionale dans l'ordre international et ainsi rivaliser avec l'UE qui avance dangereusement vers sa « zone d'influence naturelle ».

L'UE s'est en effet attelée à renforcer ses liens avec les États de son voisinage à l'Est, afin de créer un environnement de paix, de stabilité et de sécurité à ses frontières par la promotion de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme. A travers le Partenariat Oriental lancé en 2008, les anciens États soviétiques se sont vu proposer des Accords d'Association ouvrant la voie à une coopération renforcée avec l'UE dans de nombreux domaines (économiques, politiques, culturels...). La Politique Européenne de Voisinage et le Partenariat Oriental, sujets amplement analysés dans le milieu académique, ont suscité de nombreuses critiques parmi les chercheurs, qui ont pointé du doigt l'UE, l'accusant « d'orgueil et de myopie », incapable de prendre en considération la réalité du voisinage oriental et des intérêts de la Russie dans cet espace.⁸ En effet, face au déploiement du Partenariat Oriental dans des pays anciennement soviétiques, la Russie n'est pas restée sans réaction et s'est attachée à garder les États concernés dans son giron, en ayant souvent recours à des méthodes peu conventionnelles. Jouer sur les tensions sécessionnistes et les intérêts sécuritaires des États est un moyen pour la Russie de faire obstacle à un rapprochement avec l'UE et d'attirer de nouveaux membres au sein de l'UEE. L'Arménie en est un exemple révélateur. Alors que le gouvernement arménien avait atteint le terme des négociations avec l'UE en vue de la conclusion des Accords d'Association, celui-ci a opéré un brutal volte-face en 2013 en se retirant des négociations avec l'UE pour rejoindre l'UEE. Ce coup de théâtre s'explique principalement par des raisons sécuritaires, l'Arménie étant depuis les années 1990 embourbée dans un conflit gelé avec l'Azerbaïdjan autour du Haut-Karabakh. L'Arménie étant largement dépendante de la Russie pour assurer sa

⁷ DRAGNEVA Rilka, WOLCZUK Kataryna, « The Eurasian Economic Union – Deals, Rules and the Exercise of Power », *Chatham House – The Royal Institute of International Affairs*, Mai 2017

⁸ LAVENEX Sandra, « On the fringes of the European peace project: The neighbourhood policy's functionalist hubris and political myopia », *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1): 63–76, 2017

sécurité, cette dernière dispose ainsi de moyens de pression et n'hésite d'ailleurs pas à livrer également des armes à la partie azerbaïdjanaise.

La Russie se voit ainsi accusée parfois de volontés néo-impériales à travers cette construction eurasiatique, cherchant à refonder son empire perdu. Les chercheurs tendent néanmoins à considérer qu'il s'agit plutôt pour la Russie de retisser des liens forts avec les anciens États soviétiques et d'y retrouver sa capacité d'influence en s'adaptant aux nouvelles dynamiques internationales et en adoptant elle-même cette tendance à la création d'ordres régionaux.⁹

Des États peu engagés dans le processus d'intégration régionale

Au-delà de ces considérations sur le rôle joué par la Russie dans l'UEE, d'autres lacunes sont régulièrement pointées, faisant douter de la capacité de l'UEE à atteindre un degré de développement institutionnel et d'harmonisation similaire à celui de l'UE. Ces lacunes concernent tout d'abord l'absence d'une vraie supranationalité des institutions, les décisions étant essentiellement prises au niveau intergouvernemental. La Commission eurasiatique, seule institution au caractère supranational (terme qui lui a été d'ailleurs refusé dans le Traité d'Astana), se trouve très largement limitée dans l'exercice de ses pouvoirs et dans son autonomie, alors qu'elle dispose d'un rôle formellement important. La prise de décision à l'échelon national continue de prévaloir sur le niveau supranational, les gouvernements nationaux conservant le dernier mot sur toute décision ou recommandation prise au niveau eurasiatique, y compris sur les décisions de la Cour de justice de l'UEE statuant sur des manquements aux règles communes. De plus, le bilatéralisme continue de prévaloir sur le multilatéralisme, les discussions diplomatiques se faisant principalement d'État à État et les accords souvent conclus au terme de marchandages fondés sur des intérêts nationaux et des rapports de force bilatéraux. On est encore loin de voir apparaître un « intérêt commun » supérieur eurasiatique. A présent que l'UEE a été institutionnalisée, la Russie ne paraît plus consacrer de véritables efforts pour assurer son développement et son approfondissement. Son intérêt principal vis-à-vis de cette construction ne semble pas concerner une véritable unification du marché, mais bien plutôt ses objectifs stratégiques. L'intérêt des autres États membres à faire partie de cette union est également limité, bien qu'à des degrés différents. Du point de vue économique, l'UEE ne semble encore apporter que de modestes bénéfices aux États. Ceux qui y trouvent le plus d'intérêt sont l'Arménie – pour des raisons sécuritaires – et le Kirghizistan – pour les migrations de travailleurs. Ce manque d'investissement se reflète

⁹ MARCHAND Pascal, « La Russie et l'espace eurasiatique », *Géoéconomie*, 2014/4 (n° 71) ; DRAGNEVA Rilka, WOLCZUK Kataryna, "Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?" *Briefing Paper REP BP*, Chatham House, 1^{er} août 2012

dans la lente progression de l'UEE qui peine à harmoniser ses réglementations, les mesures d'exemption étant la règle. Par ailleurs, les propositions ambitieuses du Kremlin pour aller vers une union monétaire eurasiatique et une intégration politique et de la défense sont rejetées par les autres États membres, notamment par le Kazakhstan qui cherche à limiter l'UEE à une intégration économique.¹⁰ Le chemin est encore long et fort incertain avant que l'UEE ne se rapproche du modèle de l'UE en termes de développement institutionnel. Il faudrait tout d'abord un plus grand investissement des États dans le développement de l'Union, qu'ils acceptent de délaissier le bilatéralisme au profit du multilatéralisme, et respectent les règles communes supranationales au prix d'une part de leur souveraineté.¹¹

Des incompatibilités entre l'UEE et l'UE ?

Malgré ces lacunes et le manque d'investissement de la Russie dans son propre projet régional, il semble néanmoins peu probable qu'elle l'abandonne complètement et que l'UEE vienne à disparaître dans un avenir proche étant donné l'outil stratégique qu'elle constitue. Malgré la méfiance portée à cette construction et à son principal dirigeant par les Européens, celle-ci pourrait constituer une porte d'entrée vers une plus grande coopération et un apaisement des tensions entre la Russie et l'UE. L'UEE n'a pas tant été construite en opposition à l'UE qu'en miroir. Elle est inspirée de la construction institutionnelle européenne, avec des Conseils intergouvernementaux, une Commission, une Cour de justice. Elle est également fondée sur le principe de libre-échange en accord avec les normes de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il s'agit donc d'une construction institutionnelle inspirée du modèle hégémonique occidental, dont l'un des objectifs est de rivaliser en termes d'influence dans l'espace post-soviétique.¹² Au premier abord, il ne semblerait donc pas que la coopération entre l'UE et l'UEE soit complètement incompatible. Pourtant, les pays de l'Europe de l'Est et du Caucase du Sud, concernés à la fois par le Partenariat Oriental de l'UE et par la politique régionale de la Russie avec l'UEE, se trouvent confrontés à un choix présenté comme binaire et exclusif. Signer les Accords d'Association avec l'UE exclut la possibilité d'intégrer l'Union eurasiatique étant donné les implications qu'ils engendrent en matière de réglementation du marché. C'est un choix qui a également des répercussions géopolitiques, comme le montre la rupture des relations entre la Russie et l'Ukraine, cette dernière ayant choisi de se tourner vers l'UE après des années de jeu d'équilibre difficile entre les deux pôles. Bien que la crise ukrainienne ne résulte pas de cet unique facteur, elle illustre bien la montée des rivalités entre l'UE et la Russie jusqu'à son éclatement. Cette incompatibilité qui apparaît n'aide en rien à apaiser les tensions

¹⁰ DRAGNEVA Rilka, WOLCZUK Kataryna, *op.cit.*

¹¹ Plus d'informations sur la structure institutionnelle de l'UEE disponibles sur le site officiel : <http://www.eacunion.org/?lang=en#>

¹² DRAGNEVA Rilka, WOLCZUK Kataryna, *op.cit.*

et ne correspond probablement pas aux attentes des pays concernés par ces politiques régionales, qui aspireraient plutôt à de la complémentarité entre ces deux projets. C'est d'ailleurs ce que démontre le cas de l'Arménie, qui a choisi d'intégrer l'UEE mais continue à développer ses relations de coopération avec l'UE par la signature d'accords - notamment un Accord de partenariat global et renforcé - et l'adoption de certaines de ses normes (comme dans les domaines de l'énergie et des politiques migratoires), attestant qu'une certaine coexistence des deux projets régionaux est possible.¹³

Certains chercheurs et dirigeants politiques occidentaux se montrent réticents à l'idée de construire une vraie relation de coopération entre l'UE et l'UEE, étant donné l'outil géopolitique que cette dernière constitue dans les mains de la Russie. Une telle coopération constitue néanmoins une voie intéressante à explorer pour aller vers un apaisement des tensions entre l'UE et la Russie dans l'espace post-soviétique. L'UEE en tant que construction institutionnelle visant l'établissement d'un marché unique, pourrait devenir un interlocuteur de l'UE dans un dialogue d'abord fondé sur des questions économiques, étant donné l'intensité des échanges existants entre l'UE et les États de la région. La progression d'un dialogue constructif pourrait aussi idéalement ouvrir de nouvelles perspectives aux États de l'Europe de l'Est et du Caucase du Sud coincés entre les deux, en allant au-delà de ce choix exclusif et permettant des coopérations avec les deux acteurs de manière complémentaire, sans risques de représailles.

Des opportunités de coopération entre l'UEE et l'UE ?

Cependant, cette perspective de coexistence pacifique, voire de coopération, vise essentiellement à l'heure actuelle un renforcement des liens économiques et commerciaux, fondé sur le postulat libéral que « l'effet naturel du commerce est de porter à la paix », selon les mots de Montesquieu. Il faut aussi nous interroger sur l'incompatibilité en termes de normes politiques et morales entre les deux systèmes qui pourrait faire obstacle à une coopération plus approfondie. D'une part se trouve un système fondé sur le libéralisme, la démocratie et le post-souverainisme, et de l'autre la promotion de la démocratie souveraine reposant sur des valeurs conservatrices et une tendance à l'autoritarisme. Il ne faut également pas oublier les divisions qui existent entre les États au sein d'une même union, liées à des questions d'ordre politique, stratégique, économique ou encore énergétique. Certains au sein de l'UE, pour des raisons essentiellement historiques, sont fondamentalement opposés à un rapprochement avec la Russie (la Pologne et les États baltes principalement). Trouver des voies de dialogue pacifié est

¹³ DELCOUR Laure, WOLCZUK Kataryna, "The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation", *Journal of European Integration*, 37(4), 17 février 2015

néanmoins nécessaire étant donné les relations qui unissent l'UE et la Russie, les intérêts convergents sur de nombreux terrains et la volonté d'éviter l'émergence de nouveaux conflits comme celui se déroulant encore aujourd'hui en Ukraine.

L'UEE sera-t-elle la piste favorisée pour atteindre cet objectif ou cette idée restera-t-elle limitée au stade de sujet d'étude exploré par les chercheurs ? Envisager que l'UEE puisse jouer un rôle dans l'apaisement des relations entre la Russie et l'UE demanderait d'une part un plus grand investissement de la part des États dans son approfondissement, qui devraient accepter de jouer le jeu des institutions. D'autre part, il lui faudrait bénéficier d'une plus grande reconnaissance en tant qu'acteur de la part de l'UE, un acteur avec lequel il est possible de négocier et éventuellement de coopérer. Bien qu'inspirée du modèle de l'UE, l'Union eurasiatique ne prendra pas nécessairement la même forme que celle-ci dans son développement politique et institutionnel, sans pour autant être dénuée d'une capacité agissante. Une évolution des relations entre l'UE et la Russie nécessiterait avant tout un changement de perception et de positionnement vis-à-vis de l'autre, ainsi qu'une meilleure compréhension de l'autre, de ses valeurs et de ses intérêts, pour ouvrir la voie à un dialogue plus constructif. Une question demeure : le souhaitent-elles vraiment ? Il n'est pas certain que ces deux acteurs aient la volonté réelle d'entamer une coopération plus approfondie et durable, considérant leurs intérêts et objectifs divergents, intimement liés à des questions de puissance et d'influence.

A lire aussi :

[http://eurocite.eu/publications/leurope-dans-le-monde/conflits-geles-post-sovietique/Lien article 2](http://eurocite.eu/publications/leurope-dans-le-monde/conflits-geles-post-sovietique/Lien%20article%202)

<http://eurocite.eu/publications/la-transnistrie-zone-de-non-droit-aux-frontieres-de-lunion-europeenne/>

<http://eurocite.eu/publications/igor-dodon-president-moldave-modele-de-la-gauche-poutiniene/>

EuroCité est un incubateur d'idées et propose une plateforme numérique au service de la participation des citoyens dans la vie publique en Europe. Résolument attachés aux valeurs de gauche (égalité, humanisme, écologie, féminisme, émancipation), nous publions cependant des contributions de différentes sensibilités politiques sur les enjeux européens.
