HAL open science

Vers une intégration de l'Eurasie ?

Anne de Tinguy

▶ To cite this version:

Anne de Tinguy. Vers une intégration de l'Eurasie ?. Les Études du CERI, 2012, n° 192, pp.12-15. hal-03461081

HAL Id: hal-03461081

https://sciencespo.hal.science/hal-03461081

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Vers une intégration de l'Eurasie ?

par Anne de Tinguy

Le 3 octobre 2011, Vladimir Poutine annonce un ambitieux projet qui semble devoir être le grand chantier de la diplomatie russe de son troisième mandat présidentiel : l'Union eurasienne. Cette Union « qui devrait voir le jour en 2015 » sera, dit-il, « une association supranationale puissante susceptible de devenir un des pôles du monde contemporain et un lien efficace entre l'Europe et l'Asie ». Pourquoi ce « nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie » alors que les précédents, nombreux depuis 1991, ont eu des résultats très limités ? Quels en sont les enjeux et les perspectives ?

L'intégration de l'espace postsoviétique : une histoire déjà longue

Depuis 1991, l'intégration a fait l'objet de nombreuses tentatives. La Communauté des Etats indépendants (CEI), qui se veut une union volontaire d'Etats souverains et égaux, est conçue en décembre 1991 comme l'instrument d'une intégration sur de nouvelles bases de l'espace postsoviétique. Dans la décennie qui suit, les réalisations sont nombreuses : on assiste à une multiplication de conseils et de comités, à la conclusion en 1992 d'un Pacte de sécurité collective et en 1993 d'un accord « sur la formation d'une union économique » qui prévoit « la création progressive d'un espace économique commun », à la mise en place en 1994 par la Russie et le Bélarus d'une union douanière rejointe ensuite par le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, à la création en 1996-97 d'une union russo-biélorusse...

L'expérience communautaire se révèle pourtant très vite décevante. Les Etats membres de la CEI ne parviennent pas à s'entendre sur la finalité de la communauté. L'objectif d'intégration explicitement poursuivi par la Russie et le Kazakhstan est soutenu par l'Arménie, le Bélarus, le Kirghizstan et le Tadjikistan. Mais l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie considèrent la CEI comme l'instrument d'un divorce civilisé entre les Etats issus de l'ex-URSS. La communauté ne s'étant dotée ni de mécanismes communautaire contraignants ni de mécanismes d'arbitrage, la plupart des textes signés ont surtout un caractère déclaratoire. La CEI a sans aucun doute été un forum utile en cette période de grand bouleversement, mais elle est restée une coquille vide, ce dont certains Etats membres ont tiré les conséquences : en 1999, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan et la Géorgie sortent du Pacte de sécurité collective.

Dans les années 2000, à l'initiative de la Russie, une nouvelle impulsion est donnée au processus d'intégration, dans des cadres eux aussi à géométrie variable, mais plus limités : la Communauté économique eurasienne (Eurasec) est créée en 2000 à partir de l'Union douanière ; l'Espace économique commun est relancé en 2003 ; une deuxième union douanière est décidée en 2010 par la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan ; l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) remplace en 2003 le Pacte de 1992[1]. L'impulsion est cependant bridée par l'absence de cohérence de l'ensemble : la corrélation entre ces initiatives n'est pas explicite, les liens avec les partenariats noués par la Russie avec l'Union européenne ou la Chine ne le sont pas davantage ; le rapport n'est pas non plus établi avec l'OMC, à laquelle adhèrent ou sont en train d'adhérer plusieurs Etats de la région.

En outre, les évolutions au sein de l'Eurasie ne favorisent guère un processus d'intégration. Certes, en matière économique et commerciale, cet espace continue d'avoir une forte signification et demeure

[1] Voir Iouri Kosov, Andreï Toropyguine, *Sodroujestvo Nezavissimykh Gosudarstv – Integratsiia, parlamentskaia diplomatiia i konflikty* (La Communauté des Etats Indépendants – Intégration, diplomatie parlementaire et conflits), Moscou, Aspekt Press, 2012, chapitres 5 et 6.

un marché essentiel pour de nombreux Etats membres ; les migrations de main-d'œuvre, très denses, sont un ciment des rapports entre les uns et les autres ; la langue russe reste, à des degrés divers selon les Etats, une langue de communication. Mais le commerce intracommunautaire est en net recul depuis 1991, car de nouveaux partenaires, extérieurs à la zone, se sont imposés ; l'unité linguistique a éclaté avant même la disparition de l'URSS ; les redistributions de populations ont accentué le phénomène de dislocation de la région ; et les révolutions de couleur montrent l'attraction exercée par des modèles extérieurs à la zone.

Le projet d'Union eurasienne, contexte et enjeux

L'Union eurasienne est lancée le 3 octobre 2011 par Vladimir Poutine pour modifier ces trajectoires. Le projet, qui part de l'existant et regroupe la Russie, le Bélarus et le Kazakhstan, est ouvert à la signature d'autres Etats, « en particulier de la CEI ». Ce que propose Vladimir Poutine, c'est « de fusionner progressivement » l'Union douanière, présentée comme le noyau dur de la nouvelle entité, et l'Espace économique commun qui est alors à un tournant de son histoire, « les contrôles douaniers entre nos trois Etats [ayant] été levés le 1er juillet 2011 ». L'objectif poursuivi est de « créer un immense marché qui regroupera quelque 165 millions de consommateurs, avec une législation unifiée et une libre circulation du capital, des services et de la main-d'œuvre ». Il est aussi d'atteindre un « niveau d'intégration élevé » : la supranationalité est au cœur du projet. La nouvelle Union ne remplace pas la CEI qui « reste un mécanisme irremplaçable » et elle n'est pas un projet concurrent à l'UE. Le « partenariat équilibré et consistant » que les deux unions mettront en place débouchera sur un meilleur positionnement géopolitique de « la grande Europe » dont l'Union sera « une partie essentielle »[2]. Le fait que Poutine signe le 7 mai 2012, premier jour de son troisième mandat, un décret réaffirmant que les « processus d'intégration au sein de la CEI [sont] un "domaine clef" de la politique étrangère russe » confirme la priorité donnée à ce projet. D'autres initiatives – notamment les accords signés en 2010 avec l'Ukraine et l'Arménie qui prévoient une prolongation respectivement jusqu'en 2042 et 2044 des baux des bases militaires russes (Sebastopol et Gyumri) – montrent que Moscou continue parallèlement à agir par le biais des rapports bilatéraux.

Ce projet suggère que la Russie cherche à reprendre la main au sein de cet espace afin de pouvoir répondre aux défis auxquels elle est confrontée. La montée en puissance de la Chine est vraisemblablement l'un de ceux-ci. Le partenariat « stratégique » avec son grand voisin asiatique est un axe majeur de sa politique étrangère. Mais le différentiel de puissance qui ne cesse depuis vingt ans de se creuser en faveur de la Chine en modifie les fondements. Le développement spectaculaire de la présence économique chinoise en Asie centrale le rend par ailleurs plus complexe.

L'attraction exercée par l'UE sur certains de ses partenaires de la CEI, en particulier sur l'Ukraine, constitue un autre défi, perçu comme immédiat. La Russie a vu avec méfiance le lancement en 2004 de la Politique européenne de voisinage destinée aux Etats qui font partie de son « étranger proche » et avec plus de méfiance encore celui, en 2009, du Partenariat oriental, qui vise à passer du voisinage au partenariat. Les négociations que l'UE mène depuis 2008 avec l'Ukraine débouchent le 30 mars 2012 sur le paraphe d'un accord d'association qui comprend un accord « de libre-échange approfondi et complet ». Avant d'entrer en vigueur, il doit encore être signé puis ratifié par les parlements des Etats membres de l'UE, la Rada et le Parlement européen. Il reste qu'un pas important a été franchi. Si les deux parties parviennent à s'entendre, l'Ukraine sera largement intégrée dans le marché européen et les projets russes d'intégration risquent de devoir se réaliser sans elle. L'enjeu

[2] Vladimir Poutine, « Novyï integratsionnyï proiekt dlia Evrasii – boudouchtchee, kotoroie rojdaetsia sevodnia » [« Un nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie – l'avenir s'écrit sous nos yeux »], *Izvestiia*, 3 octobre 2011.

est essentiel. Que l'Ukraine adhère à l'Union eurasienne et celle-ci pourra devenir le pôle de puissance évoqué par Vladimir Poutine. Dans le cas contraire, sa portée sera plus limitée et sa nature différente car elle sera davantage tournée vers l'Asie.

Des perspectives incertaines

Si l'on en croit Vladimir Poutine, les perspectives de l'Union eurasienne sont bonnes. Rappelant le 3 octobre 2011 qu'il a « fallu quarante ans à l'Europe pour passer de la Communauté du charbon et de l'acier (CECA) à l'Union européenne », il se félicite de ce que « l'établissement de l'Union douanière et de l'Espace économique commun avance beaucoup plus vite ». Dans les mois qui suivent, le processus d'intégration semble en effet progresser. L'optimisme du Kremlin est cependant loin d'être unanimement partagé[3]. Les incertitudes politiques (les seules dont le politiste puisse juger) sont nombreuses. La première concerne l'attraction exercée par ce projet. Le Kazakhstan, qui a grandement contribué à son émergence[4], et le Bélarus forment avec la Russie le noyau dur de la future Union eurasienne. Ils seront selon toute vraisemblance rejoints par le Kirghizstan et le Tadjikistan. Mais au-delà, quels Etats l'Union va-t-elle attirer ? La participation de la Géorgie (qui a rompu en 2008 les liens avec la Russie et la CEI), de l'Azerbaïdjan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan paraît exclue. Restent l'Arménie, la Moldavie et surtout l'Ukraine. Là semble bien être la véritable cible du projet poutinien. Depuis 2010, la Russie déploie des efforts considérables, profitant d'un contexte qui lui est favorable (rapprochement entre Kiev et Moscou après le retour au pouvoir de Viktor Yanoukovitch, refroidissement des relations entre Kiev et Bruxelles à la suite de l'incarcération de l'ancien Premier ministre Ioulia Timochenko, crise interne de l'UE), pour tenter de convaincre l'Ukraine que son intérêt est de rejoindre l'Union douanière. Elle lui demande de choisir – « vous ne pouvez pas être sur deux chaises en même temps », déclare le président Medvedev – et exerce sur elle de fortes pressions économiques, liant notamment d'éventuelles concessions sur le prix du gaz qu'elle lui vend à sa décision d'entrer dans l'Union douanière[5]. A la fin de 2012, l'Ukraine ne s'était pas déterminée et espérait ne pas avoir à choisir entre les modèles d'intégration européen et eurasien.

Le rôle de la Russie et la place qu'elle prendra dans la nouvelle entité constituent une autre source d'incertitude. Le Conseil russe pour les affaires internationales a récemment souligné que « seule une Russie qui se modernise sera à même d'être la locomotive de l'intégration eurasienne » et que pour réussir elle doit éviter toute pression sur ses partenaires[6]. Il y a là un point essentiel. « Aux yeux de nombreux Russes, estime le politologue Dmitri Trenine, les nouveaux Etats ne sont pas encore complètement des Etats » et nombre des nouveaux Etats continuent à percevoir la CEI comme un « club au sein duquel ils sont moins égaux que l'ancien hegemon »[7]. Le poids de la Russie au sein de cet espace ainsi que la politique menée par le Kremlin figurent en bonne place parmi les raisons des échecs

[3] Anders Aslund, « Putin's Eurasian illusion will lead to isolation », *Moscow Times*, 20 juin 2012 ; Rilka Dragneva, Kataryna Wolczuk, « Russia, the Eurasian Customs Union and the EU : Cooperation, stagnation or rivalry ? », Chatham House, *Briefing Paper*, août 2012. ; Olga Shumylo-Tapiola « The Eurasian Customs Union : Friend or foe of the EU ? » *The Carnegie Papers*, octobre 2012.

[4] Nargis Kassenova « Kazakhstan and Eurasian economic integration : Quick start, mixed results and uncertain future », *Russie.Nei.Reports*, n° 14, novembre 2012, IFRI.

[5] Hannes Adomeit « Putin's "Eurasian Union" : Russia's integration project and policies on post-soviet space » , *Neighbourhood Policy Paper*, CIES (Center for International and European Studies), n° 4, juillet 2012.

[6] Conseil russe pour les Affaires internationales (RSMD), *Tezisy o vnechneï politike Rossii (2012-2018gg)* [Thèses sur la politique étrangère de la Russie – 2012-2018], 2012, pp. 9 et 12.

[7] Dmitri Trenine, *Post-imperium – A Eurasian story*, Washington/Moscou, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

enregistrés dans le passé par la CEI. Jusqu'ici le Kremlin a souvent privilégié les rapports bilatéraux et il a toujours voulu garder le contrôle des processus d'intégration. Est-il en train de changer ?

Vladimir Poutine et Dmitri Medvedev ont l'un et l'autre affirmé que l'Union n'est « en aucun cas une renaissance de l'Union soviétique » et que le mécanisme de prise de décision au sein des nouveaux organes « ne permettra pas la domination d'un des Etats membres » : il s'agit, dit Medvedev, d'« un tournant » qui « reflète notre commun désir » d'adhérer aux « meilleures pratiques internationales ». Au sein de l'Union douanière, la Russie dispose de 57 % des voix, le Bélarus et le Kazakhstan chacun de 21,5 %. Au sein du Collège de la Commission de l'Union eurasienne, qui sera l'organe exécutif de cette dernière, les Etats membres auraient chacun une voix. Si cette règle se confirme, pour la première fois dans cette région, la gouvernance deviendra collégiale. Un message semble être adressé aux Etats de la CEI tentés par la voie européenne. Il complète un autre message lancé par Vladimir Poutine : « l'accession à l'Union eurasienne aidera les Etats-membres à intégrer l'Europe », une manière de tenter de convaincre que la meilleure voie pour arriver à Bruxelles passe par Moscou.

*

* *

L'Union eurasienne pourrait sensiblement modifier les équilibres internationaux et représente un formidable enjeu pour la Russie. Si elle parvient à s'imposer, elle sera un nouveau centre de gravité et le continent européen deviendra ce que la Russie souhaite depuis 1991 qu'il soit : bipolaire. Si elle n'y parvient pas ou si sa portée est limitée, les forces centrifuges continueront à détricoter cet espace et à saper l'influence de la Russie. Son avenir est lié aux décisions que prendront les Etats de la zone, il l'est aussi à l'évolution de l'implication, plus ou moins forte, des grands acteurs extérieurs à la zone. Ce projet confirme qu'aux yeux de Moscou, dans cette région, la compétition prime sur le partenariat.