

Groupe de planification « Scénarios EU + Est 2030 »

L'UE et les pays de l'Est en 2030

*Quatre scénarios possibles des relations entre l'Union européenne,
la Fédération de Russie, et leurs voisins communs*



Friedrich-Ebert-Stiftung

Groupe de planification « Scénarios EU + Est 2030 »

L'UE et les pays de l'Est en 2030

*Quatre scénarios possibles des relations entre l'Union européenne,
la Fédération de Russie, et leurs voisins communs*

Berlin 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Département de l'Europe centrale et orientale
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Allemagne
Téléphone: +49 30 269 35-7788
E-Mail: osteuropa@fes.de
<http://www.fes.de/moe>

Groupe de planification « Scénarios EU + Est 2030 »

L'UE et les pays de l'Est en 2030: Quatre scénarios possibles des relations entre l'Union européenne, la Fédération de Russie, et leurs voisins communs

Éditeurs: Felix Hett, Anna Maria Kellner, Beate Martin

Éditeur de copie: Inez Templeton

Illustrations: Marian Meinhardt-Schönfeld, www.mamei.com

Mise en page: Enrico Wagner, www.pertext.de

ISBN: 978-3-95861-185-6

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung, ni de toute autre institution à laquelle les membres du groupe de planification sont affiliés.

Résumé	7
Introduction	9
Scénario I : une maison partagée.....	13
Scénario II : une maison commune	19
Scénario III : une maison brisée.....	25
Scénario IV : une maison divisée.....	30
Les membres du groupe de planification « Scénarios UE + Est 2030 ».....	37
Abréviations.....	38

Au cours de l'été 2014, un groupe de planification international a élaboré quatre scénarios décrivant les relations entre l'Union européenne, la Fédération de Russie, et leur voisinage commun en 2030. Ces scénarios n'ont pas pour ambition de prédire l'avenir, mais plutôt d'offrir différentes perspectives d'avenirs possibles et plausibles. Ils peuvent être utiles pour aider les décideurs et les parties prenantes à adapter leurs stratégies afin d'aboutir à un scénario ou d'en éviter un autre.

Scénario I : une maison partagée

Tous les Européens partagent une même maison – pour des raisons pratiques

Après une « décennie perdue » caractérisée par les crises politiques et la stagnation économique, l'UE et la Russie se concentrent sur leurs intérêts communs à partir de 2020. Un nouvel accord de libre-échange intègre également les pays du Partenariat oriental, qui ne sont plus contraints à choisir l'une ou l'autre des parties.

Scénario II : une maison commune

L'Europe est la maison dans laquelle vivent des nations reliées entre elles par des valeurs communes

Une profonde crise économique en Russie conduit à des réformes démocratiques et économiques qui ouvrent la voie à une amélioration des relations entre l'UE et la Russie. Avec l'émergence de nouvelles puissances mondiales, la Russie et l'UE joignent leurs forces non seulement pour résoudre les conflits en Europe, mais aussi pour faire face aux menaces communes.

Scénario III : une maison brisée

La maison européenne est en ruines

La confrontation actuelle entre l'UE et la Russie se poursuit jusqu'en 2030. La réussite d'une modernisation relativement autoritaire de la Russie et la transition énergétique de l'UE donnent aux deux parties la possibilité d'agir indépendamment l'une de l'autre. Les pays situés dans leur voisinage commun, et qui font l'objet d'une intense compétition entre l'UE et la Russie, forment une zone d'instabilité.

Scénario IV : une maison divisée

Les Européens vivent côte à côte, mais séparés les uns des autres

L'UE et la Russie sont dans une impasse : l'interdépendance économique empêche que la situation ne se détériore davantage. Mais il semble impossible que les relations s'améliorent, à cause d'une profonde défiance entre les deux parties. Aucune transformation politique ou économique ne se produit. L'Europe perd de plus en plus contact avec les nouveaux centres du pouvoir mondial.

Au cours de l'année 2014, les relations entre l'Union européenne et la Russie ont traversé la crise la plus profonde qu'elles aient connue depuis la fin de la guerre froide. Le conflit en Ukraine a remis en cause les bases sur lesquelles reposait jusqu'ici la politique orientale de l'UE. Apparemment, il est devenu impossible pour l'UE de tendre la main aux pays du Partenariat oriental (EaP) – l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine – et de construire en même temps un partenariat de modernisation stratégique avec la Fédération de Russie. On peut en tirer un enseignement : les politiques de l'UE à l'égard de ses voisins orientaux ne peuvent pas être considérées indépendamment les unes des autres. Si l'on tente de regarder au-delà de la gestion de crise nécessaire aujourd'hui, il faut envisager à l'avenir une approche intégrée des politiques orientales de l'UE.

Fin 2013, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) a décidé d'engager cette discussion en démarrant un projet intitulé « Une politique orientale de progrès pour l'Union européenne ». La première étape de ce processus a consisté à lancer le projet de planification « L'UE et l'Est en 2030 », dont cette brochure présente les résultats. En s'appuyant sur son important réseau européen, la FES a ainsi invité vingt experts provenant de 12 pays, tous spécialistes des relations entre l'UE et la Russie ou entre l'UE et les pays du Partenariat oriental (EaP), à se lancer dans cet exercice intellectuel exigeant. Le réseau d'experts ainsi créé servira de point de départ à la discussion, à l'échelle européenne, sur l'avenir de la politique orientale de l'UE.

Pourquoi des scénarios ?

Les scénarios sont une manière de gérer le caractère imprévisible de l'avenir. L'impossibilité de prévoir le progrès technologique et ses conséquences, les processus sociaux et les évolutions politiques, a donné lieu à de nombreuses prévisions aussi célèbres qu'erronées au cours de l'histoire : en 1899, les lecteurs du *Literary Digest* étaient assurés que l'automobile, le « (...) <transport ordinaire sans cheval> est actuellement un luxe réservé aux gens fortunés ; jamais, bien sûr, son usage ne sera aussi répandu que celui de la bicyclette ». David Starr Jordan, le Président de l'Université de Stanford, écrivait en 1913 : « Que dire de la Grande Guerre en Europe (...) ? Nous pouvons affirmer qu'elle n'aura jamais lieu (...). Les banquiers ne trouveront pas l'argent pour financer un tel combat ; les industries d'Europe ne voudront pas l'entretenir, et les hommes d'Etats ne le peuvent pas ». Et Margaret Thatcher aurait dit en 1969 : « Il faudra des années avant qu'une femme ne devienne Premier Ministre, ce ne sera pas de mon vivant. » Dix ans plus tard, le gouvernement britannique était pourtant dirigé par une femme : Margaret Thatcher en personne.

Prévoir avec précision l'avenir, comme le montrent ces exemples pris parmi tant d'autres, semble une chose impossible. Les scientifiques, comme la plupart des autres personnes, ont tendance à surévaluer les tendances et les événements du présent, et sont donc tentés de tout simplement les extrapoler. Toutefois, les décideurs de tous les domaines doivent, d'une façon ou d'une autre, baser leurs actions présentes sur des stratégies et des hypothèses relatives à ce dont demain sera fait.

Se lancer dans l'exercice intellectuel consistant à élaborer des scénarios est une façon de surmonter ce problème. Utilisée à l'origine pour la planification des opérations militaires, la méthode des scénarios est de plus en plus utilisée dans le monde de l'entreprise et en politique. Plutôt que de réfléchir à l'avenir le plus probable, les planificateurs discutent d'un certain nombre d'avenirs différents, et réfléchissent aux chemins plausibles pouvant conduire à leur réalisation. Ils gardent en permanence en tête les options alternatives – et les étapes critiques potentielles. La question centrale, c'est « et si ? ». Les scénarios qui résultent de ces réflexions ne fournissent pas un plan sur lequel on puisse baser des décisions futures. Néanmoins, ils peuvent servir de ligne directrice pour les décideurs, en leur indiquant quel type d'action est susceptible d'améliorer la probabilité que tel scénario se réalise, et ce qu'il convient de faire pour éviter l'avènement de tel autre.

L'histoire de l'Europe est truffée de tournants inattendus. L'effondrement soudain de l'Union soviétique et la réunification de l'Allemagne en sont des exemples. Pour comprendre les défis du projet de scénarios « l'UE et l'Est en 2030 », il est très instructif de s'imaginer un exercice similaire mené en 1984. Aurait-on envisagé un scénario prévoyant la fin de la confrontation Est-Ouest en moins d'une décennie ?

T Les événements qui se sont déroulés – à la grande surprise de la plupart des observateurs – au cours de l'année 2014 prouvent qu'il n'est pas saugrenu « d'imaginer l'inimaginable ». La dynamique de la crise russo-ukrainienne montre – une fois de plus – qu'on ne doit jamais être trop sûr de rien, et que d'autres événements globalement improbables peuvent se produire dans l'avenir. A travers les quatre scénarios présentés ici, nous espérons alimenter un peu plus la réflexion en vue du débat nécessaire sur l'avenir de l'UE et de l'Est, et sur les éléments d'une politique orientale de progrès pour l'UE.

Le projet : l'élaboration des scénarios

Au début de l'année 2014, la Friedrich-Ebert-Stiftung a envoyé des invitations à rejoindre le groupe de planification, et 20 experts des relations entre l'UE et l'Est se sont ainsi réunis. Les scénarios ont été élaborés en trois étapes, réparties en trois ateliers qui

se sont déroulés en mai à Berlin, en juillet à Moscou, et en septembre 2014 à Bruxelles. Le processus s'est déroulé selon les trois étapes suivantes :

- I. *Orientation* : Au cours du premier atelier à Berlin, le groupe de planification a défini les problèmes en jeu, analysé la situation présente, et identifié les facteurs les plus déterminants pour l'évolution des relations entre l'UE et « l'Est ».
- II. *Elaboration* : La réunion à Moscou a été assombrie par la destruction d'un avion de la compagnie Malaysia Airlines par un tir de missile au-dessus de l'Est de l'Ukraine, juste la veille de la rencontre. Malgré ces circonstances douloureuses, le groupe a extrêmement bien travaillé, et a intégré les facteurs identifiés à Berlin dans un modèle d'influence systématique. A partir de ce modèle, on a utilisé diverses combinaisons plausibles de ces facteurs, qui ont constitué les points de départ de l'élaboration des scénarios. Les scénarios ont ensuite été rédigés en août 2014.
- III. *Affirmation* : Pendant la réunion finale qui s'est tenue à Bruxelles, les projets de scénarios ont été retravaillés et testés quant à leur cohérence et leur plausibilité. On a en particulier testé des modèles de situations extrêmes ou « cartes joker » : le groupe a examiné dans quelle mesure un événement majeur peu probable, mais néanmoins possible (un « cygne noir ») pouvait modifier un scénario. Les résultats de ces discussions sont résumés à grands traits pour quatre « cartes joker » en annexe de chaque scénario. Enfin, chaque membre du groupe de planification a donné son accord à chaque scénario. *L'Affirmation* signifie que le groupe dans son ensemble considère que les scénarios présentés sont concevables – pas nécessairement très probables, mais tout de même possibles.

Tous les membres du groupe de planification ont participé à ces travaux à titre personnel, et non en qualité de représentants d'institution ni de pays. Les organisateurs les ont encouragés à faire preuve d'originalité dans leurs réflexions, à s'affranchir de la sagesse conventionnelle et des tabous. Les débats ont été longs et animés, mais au final très productifs. Les participants – malgré des positions différentes et parfois contraires – sont parvenus à s'entendre sur quatre scénarios possibles. C'est ainsi que ces scénarios sont, nécessairement, le résultat d'un compromis. Ils sont symbolisés métaphoriquement par quatre différents types de maison, et tentent de répondre brièvement à la question de savoir dans quel type de maison vivront tous les Européens en l'an 2030. Il a été délibérément décidé de ne pas proposer au lecteur de classement des scénarios par ordre de préférence, puisque le jugement de chacun d'entre eux dépend du point de vue propre à chaque lecteur. En l'espèce, la beauté est dans l'œil de celui qui regarde.

Remerciements

Nous tenons à exprimer nos remerciements à tous les membres du groupe de planification, qui se sont énormément investis dans la réussite de ce projet. Les scénarios présentés ici sont le fruit de leurs efforts intellectuels communs.

Nous tenons également à exprimer notre reconnaissance aux nombreuses personnes impliquées dans ce projet : nos collègues Kerstin Richter de la FES à Berlin ; Olga Gladushevskaya et Rudolf Traub-Merz de la FES à Moscou ; et Carolin Lebzien, Véronique Kieffer, Stefanie Ricken et Uwe Optenhögel de la FES à Bruxelles. Enfin, un grand merci à Björn Kulp, dont l'expérience de facilitateur a permis à l'équipe de franchir sereinement toutes les étapes du processus.

Desmond Browne, ancien ministre de la Défense du Royaume-Uni, et Gernot Erlen, coordinateur de la Coopération intersociétale avec la Russie, l'Asie centrale et les pays du Partenariat oriental auprès du ministère fédéral allemand des Affaires Etrangères, ont accepté de placer le projet sous leur égide. Nous leur en sommes profondément reconnaissants.

Toutes les erreurs contenues dans cette publication relèvent de la seule responsabilité des éditeurs

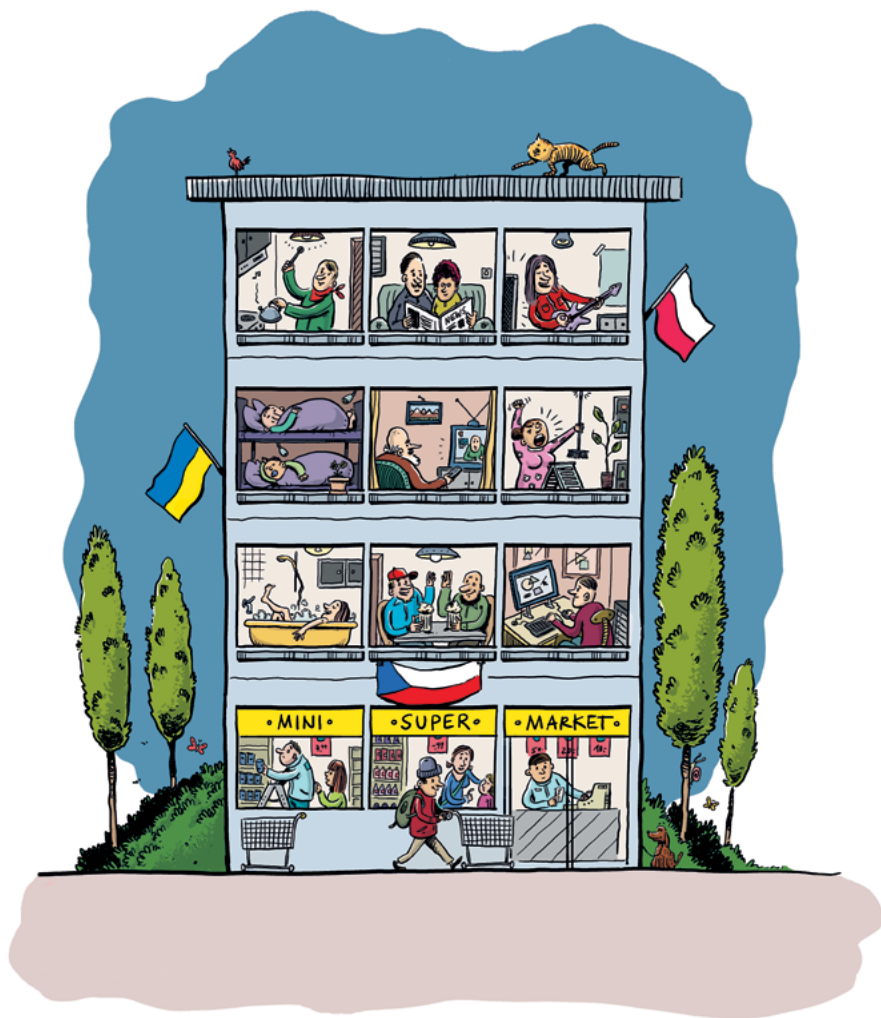
Felix Hett, Direction de l'Europe centrale et orientale

Anna Maria Kellner, Direction de l'analyse politique internationale

Beate Martin, Direction de l'Europe occidentale/Amérique du Nord

*Friedrich-Ebert-Stiftung
Berlin, Novembre 2014*

Scénario I : une maison partagée



Scénario I : une maison partagée

Tous les Européens partagent une même maison – pour des raisons pratiques

Le scénario en bref

- *D'abord la stagnation* : On ne parvient pas à une véritable percée ni dans les relations mutuelles ni dans les politiques de croissance économique dans l'Union européenne (UE) ou en Russie avant le milieu des années 2020.
- *Le retour du réalisme* : Au vu de cette « décennie perdue » pour l'ensemble de l'Europe, les élites russes lancent des réformes économiques, tandis que les Etats membres de l'UE sont prêts à renouer le contact avec Moscou, notamment pour stimuler leurs économies en stagnation.
- *Le pragmatisme l'emporte* : L'UE et la Russie se concentrent sur leurs intérêts communs et une coopération pragmatique, ce qui conduit à un accord de libre échange qui intègre également les pays du Partenariat oriental, qui ne sont plus contraints de se prononcer pour au contre l'une ou l'autre des parties.

L'état des relations en 2030

Un nouveau pragmatisme partagé permet d'accroître la coopération en Europe – en particulier dans le domaine économique – dans le respect du pluralisme et de la diversité. La Fédération de Russie continue de poursuivre une politique étrangère non-alignée avec des ambitions mondiales, mais l'interdépendance économique et le besoin de diversification et de modernisation se reflètent dans des relations pragmatiques avec l'Union européenne. L'UE a « fini par se sortir » de sa crise financière, mais son problème de légitimité perdure, et l'agenda de la construction européenne n'avance pas, tout comme les ambitions d'expansion dans le voisinage oriental de l'UE. Les six pays de l'ancien Partenariat oriental (EaP) n'ont plus à choisir entre un alignement sur l'UE ou sur la Russie, ce qui leur donne une plus grande liberté pour développer leurs propres programmes de politique intérieure et de politique étrangère.

Le cheminement vers 2030

Les protestations en Ukraine et le renversement du Président Ianoukovitch en 2014 ont conduit à une confrontation ouverte entre les intérêts de l'Union européenne et de l'Union eurasiatique, dominée par la Russie, qui en sont arrivées à être perçues comme des projets concurrents, mutuellement exclusifs. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ont été convoitées par les deux Unions, exposées à des sanctions économiques et,

dans le cas de l'Ukraine, à un conflit militaire. L'intégrité territoriale de l'Ukraine a été compromise, les Etats-Unis et l'UE ont imposé des sanctions à la Russie, et les pays de l'EaP ont fait l'objet de nouvelles guerres commerciales. La souveraineté officielle de Kiev a finalement été rétablie sur tout le territoire, à l'exception de la Crimée, mais la stabilisation de la situation n'a rien changé aux divergences fondamentales de politique entre la Russie et l'UE. La Russie a conservé une certaine influence sur les politiques intérieures et extérieures de l'Ukraine, qui, combinée à la mise en œuvre seulement partielle de réformes absolument nécessaires, a encore ralenti l'approfondissement des liens avec l'UE. La crise ukrainienne a entretenu l'opposition entre l'UE et la Russie, prises dans un équilibre précaire dans lequel le conflit ouvert continuait de constituer une réelle menace.

La stagnation à l'Est et à l'Ouest

En Russie, la crise a conforté une doctrine de politique étrangère basée sur le polycentrisme au plan mondial et l'influence directe sur son « étranger proche » : en Arménie et au Bélarus, à travers l'intégration dans l'Union eurasiatique ; en Géorgie, en Moldavie et en Ukraine à travers des actions ciblées, allant jusqu'à des sanctions économiques et l'ingérence dans les politiques intérieures de ces pays ; et en Azerbaïdjan, en bloquant les initiatives de coopération avec l'Occident. Cette stratégie d'affirmation s'est appuyée sur une hausse des dépenses militaires, et sur une intensification de la coopération avec les BRICS, et en particulier avec la Chine. Les sanctions ont ralenti la croissance économique, mais la stabilité des exportations d'hydrocarbures, la force du sentiment patriotique entretenu par l'Etat, la faiblesse croissante de l'opposition et les restrictions imposées aux médias et à la société civile ont conduit à la réélection de Vladimir Poutine en 2018.

L'UE a surmonté sa crise économique, et un accord financier de principe a sauvé la zone euro. Pour autant, certaines faiblesses n'ont pas été surmontées, la croissance n'est pas uniformément répartie, et elle est demeurée faible par rapport au reste du monde pendant les dix années suivantes. L'UE a connu une crise durable de légitimité populaire, l'influence croissante des forces politiques extrémistes dans toute l'Europe bloquant les efforts de réforme et stoppant l'approfondissement de la construction européenne. Cela a de plus en plus conduit à des écarts dans le rythme de développement des centres de pouvoir et à davantage d'actions bilatérales, qui ont fait obstacle aux tentatives d'institutionnalisation de la politique étrangère. Aucun nouveau pays ne s'est vu offrir une perspective d'adhésion après les pays des Balkans occidentaux, et l'UE est restée divisée à l'égard de la Russie. Le Partenariat oriental a été remplacé par un agenda moins ambitieux pour les Etats du voisinage oriental de l'UE, mais l'accord de libre-échange en vigueur avec la Géorgie, la Moldavie – et dans une moindre

mesure l'Ukraine – a progressivement renforcé les liens économiques de l'UE avec ces pays. Le glissement du centre de gravité de l'économie mondiale et l'affirmation croissante de la Chine – combinés à la stagnation économique en Europe et à une relative stabilité en Asie centrale – ont amené les Etats-Unis à se tourner davantage vers la zone Pacifique, ce qui a constitué de fait un relâchement des liens transatlantiques.

Les impasses et les tournants pragmatiques

Le quatrième mandat du Président Poutine (2018–2024) a été marqué par des évolutions qui ont posé des problèmes croissants à l'économie russe, centralisée. Même si les prix des hydrocarbures sont restés élevés du fait de l'accroissement de la demande, essentiellement en Asie de l'Est, la Russie n'a pas pu en profiter dans les mêmes proportions. L'essor du gaz naturel liquéfié (GNL) et des marchés spot ont finalement conduit à découpler les prix du gaz de ceux toujours élevés du pétrole, tandis que la défiance entre l'UE et la Russie a accéléré la diversification des approvisionnements européens en gaz, et dans certains pays, le développement des sources d'énergie alternatives. La hausse des exportations de pétrole vers la Chine n'a pas permis de compenser la chute des revenus du gaz, contribuant ainsi à créer une concurrence plus rude entre les dépenses sociales et les dépenses militaires et à freiner les investissements dans les infrastructures. Des années de fuite des capitaux, de stagnation des investissements directs étrangers, et le peu de réussite des programmes de modernisation conduits par l'Etat ont fait reculer la compétitivité de la Russie sur la scène mondiale. Avec les restrictions des libertés de la presse et politiques et le maintien en l'état d'un contrat social teinté de patriotisme, aucune véritable alternative politique n'a vu le jour dans la classe moyenne. Toutefois, l'érosion du Fond national d'aide sociale a mis en péril les régimes de protection sociale et les retraites, et risqué de susciter le mécontentement parmi la base électorale du pouvoir en place. Dans le même temps, la présence économique croissante de la Chine a commencé à déplaire à une part grandissante de la population.

Pour toutes ces raisons, le départ de Vladimir Poutine en 2024 – suite à la désignation d'un candidat à sa succession qui fut ensuite élu Président – n'a entraîné aucune rupture dans la politique officielle du gouvernement russe; mais il a peu à peu conduit les élites à instiller des changements qui ont fini pas déboucher sur un glissement plus marqué des politiques intérieures et étrangères de la Russie. Le besoin de diversification industrielle a entraîné une campagne de modernisation, qui cette fois s'est accompagnée de réformes favorables aux investissements et de privatisations. Les médias d'Etat ont commencé à critiquer la rhétorique anti-européenne du gouvernement précédent, et les succès de la coopération sur de nombreuses questions à l'échelle mondiale ont permis de rouvrir les voies du dialogue. Les pays européens, englués

dans une croissance faible, ont rapidement choisi de reprendre le dialogue avec la Russie. Les entreprises privées européennes ont constitué le fer de lance des relations, en étant dans un premier temps les partenaires technologiques de la Russie. La levée rapide des sanctions européennes encore en place a été appréciée par la Russie, et par la suite, des signes de véritables réformes de la justice ont donné à l'UE une confiance croissante dans les intentions des Russes. Sans véritable changement de politique, des gestes symboliques – tels que le gel de fait de l'expansion de l'OTAN et la réduction de la présence militaire russe en Transnistrie et en Abkhazie – ont permis à la Russie et à l'UE de se concentrer sur leurs intérêts communs, notamment sur la réduction des obstacles aux échanges commerciaux, l'augmentation des échanges dans le domaine de l'éducation, et l'ouverture de discussions sur la libéralisation du régime des visas. De longues négociations ont fini par déboucher sur un nouvel accord commercial innovant, signé par la Russie, l'UE, et l'ensemble des six pays de l'ancien Partenariat oriental. En particulier, l'accord commercial a trouvé une façon d'inclure pour la première fois les territoires disputés, sans qu'aucune des parties n'ait à concéder une reconnaissance politique explicite. Dans le domaine de la sécurité, certains ont commencé à espérer que ce nouveau pragmatisme redonne un nouvel élan à l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). C'est ce même pragmatisme qui a aussi conduit à l'approfondissement de la coopération sur la question des menaces qui pèsent sur la sécurité mondiale.

Le voisinage commun : un potentiel libéré

En Europe orientale, les grandes réformes menées par la Géorgie et la Moldavie ont non seulement contribué à leur indépendance économique, mais elles ont aussi déclenché une simplification de la législation européenne. Le gouvernement autoritaire d'Azerbaïdjan, menacé au plan intérieur par des années de baisse des revenus pétroliers, a compris l'intérêt d'un renforcement des liens avec l'UE et la Russie pour diversifier son économie. L'Arménie et le Bélarus se sont de plus en plus intégrés au sein de l'Union eurasiatique, mais des investissements et des exportations vers l'UE sont venus compléter les influences russes et kazakhes sur leurs économies dans le cadre du nouvel accord commercial. Avec la mise en œuvre effective de cet accord et le maintien de la confiance entre l'UE et la Russie, l'énorme potentiel de développement de l'Ukraine – longtemps bridé par des facteurs internes et externes – semblait sur le point de se concrétiser.

« Cartes joker » : Que se passerait-il...

- **... en cas de dissolution de la zone euro ?** Ce serait la conséquence de difficultés économiques prolongées en Europe et du désaccord sur les moyens de remédier au problème. Cela aurait pour effet une remise en cause substantielle du marché commun, et conduirait à faire marche arrière sur certains aspects déjà aboutis de l'intégration européenne, ce qui réduirait le rôle de l'UE en tant qu'acteur doté d'une politique étrangère commune. L'Union européenne révisée continuerait d'exister, mais son affaiblissement conforterait les tendances au rapprochement avec les nouveaux dirigeants russes après 2024. Le scénario en serait donc renforcé.
- **... si une transition énergétique mondiale marginalisait le rôle du pétrole et du gaz dans l'économie mondiale ?** Cela aurait des effets importants pour la Russie, puisque cela contraindrait le régime russe quel qu'il soit à moderniser plus rapidement l'économie du pays. Le budget de l'Etat s'en trouverait affaibli, les régimes de protection sociale également, et toute la classe dirigeante en serait affectée, dans un système largement tributaire des revenus des hydrocarbures. Même si la transition énergétique est un processus progressif, cela accélérerait la transition de la Russie vers la modernisation décrite dans ce scénario.
- **... si la Chine occupait les territoires contestés en Asie de l'Est ?** Dans un premier temps, la Russie y verrait une justification de ses propres actions en Crimée. Toutefois, sans s'opposer ouvertement aux actions de la Chine dans les instances internationales, la Russie serait de plus en plus prudente à l'égard de l'influence de la Chine. Le dépit causé par la dépendance vis-à-vis de la Chine entraînerait le changement de régime décrit ci-dessus, et à partir de 2024, les points de vue de l'UE et de la Russie pourraient commencer à converger.
- **... si par accident on en venait à faire usage de la force entre l'OTAN et la Russie ?** Cela ne modifierait pas en profondeur le scénario. Si cela se produisait avant 2024, l'incident serait probablement contenu entre des puissances européennes affaiblies, mais il accroîtrait les tensions, et de fait accélérer les évolutions. Après 2024, les deux parties s'efforceraient de minimiser l'incident.

Scénario II : une maison commune



Scénario II : une maison commune

L'Europe est la maison de nations unies par des valeurs communes

Le scénario en bref

- *Une Russie transformée* : Le déclin économique conduit à des réformes démocratiques et économiques, ouvrant la voie à l'amélioration des relations entre l'UE et la Russie.
- *Une énergie dépolitisée* : Le rôle décroissant du pétrole et du gaz réduit le conflit dans le domaine de l'énergie.
- *Des intérêts communs* : Avec l'émergence de nouvelles puissances mondiales, la Russie et l'UE joignent leurs forces non seulement pour résoudre les conflits existant en Europe, mais aussi pour contrer les menaces communes.

L'état des relations en 2030

La nouvelle présidente russe, qui a remporté en 2024 des élections jugées libres et équitables, a mis à profit son mandat de six ans pour inverser la tendance négative des relations entre l'UE et la Russie. La situation économique russe s'est nettement améliorée, le produit intérieur brut (PIB) par habitant rattrapant son retard par rapport à la moyenne de l'UE. L'UE s'est démenée pour trouver de nouveaux moteurs pour la croissance économique et l'économie de la connaissance, en renforçant ses liens avec la Russie. L'atmosphère de confiance s'est peu à peu réinstallée. La réussite des politiques a assuré à la présidente sa réélection au printemps de cette année 2030. Un accord a été adopté qui permet de circuler sans visa entre l'UE, les pays du Partenariat oriental (EaP), la Russie, le Kazakhstan, et le Kirghizistan. Même si les pays de l'EaP ont réussi à mener à bien des réformes et à consolider leurs économies, ils ne parviennent pas à devenir membres de l'UE. Les conflits autour de la Transnistrie, de l'Abkhazie, de l'Ossétie du Sud, du Haut-Karabakh et de la Crimée continuent de miner le climat des relations internationales, mais on voit apparaître des signes de réconciliation progressive, qui permettent enfin la formation, pour le bien de tous, d'un véritable espace commun dans l'Europe au sens large.

Le cheminement vers 2030

La résolution de la crise ukrainienne

Avec l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre l'UE et la Russie, la crise ukrainienne de 2014 est revenue dans les mémoires. Ensuite, les tensions ont été apai-

sées lors d'une série de tables rondes; sans réussir à réconcilier les différents points de vue que portaient sur le conflit l'UE, l'Ukraine, et la Russie, ces tables rondes ont toutefois contribué à empêcher de nouvelles flambées de violence. L'annexion de la Crimée par la Russie n'a pas été reconnue par l'UE, mais elle a été acceptée implicitement comme un fait accompli. L'Ukraine a fait évoluer son système politique pour répondre aux exigences de la population de l'Est du pays. Toutes les parties ont reconnu que la poursuite de la confrontation entraînerait des coûts insupportables. Les sanctions ont été progressivement levées, mais une coopération plus étroite entre la Russie et l'UE semblait impossible.

La transformation russe

Pendant ce temps, la Russie vécut une transformation interne perceptible, qui était devenue inévitable, étant donné les revers économiques flagrants du pays. Pour compenser la stagnation des salaires du secteur public, le gouvernement fut contraint d'accorder davantage de libertés aux petites et moyennes entreprises (PME), et entreprit enfin de lutter sérieusement contre la corruption. Toutefois, ces efforts ne parvinrent pas à compenser les effets négatifs d'une économie de monopoles axés sur les ressources naturelles et l'interruption des relations économiques avec l'UE. Le déclin progressif devint un problème de grande ampleur lorsque la révolution du gaz de schiste – combinée à l'emploi croissant des énergies renouvelables – déboucha sur une chute rapide des cours du pétrole et du gaz. La crise économique ne toucha que les économies tributaires de la rente des hydrocarbures, et amplifia les demandes de changement politique.

Vladimir Poutine, qui semblait extrêmement populaire en 2014, consacra sa campagne électorale de 2018 à proclamer que les six prochaines années seraient le dernier mandat nécessaire pour faire de la Russie un leader mondial. Toutefois, les difficultés économiques mirent à mal ces projets : et les répressions ne firent rien pour arranger la situation, les protestations prenant de l'ampleur. À l'étranger, la situation évoluait également. Avec l'essor continu de la Chine, il devint de plus en plus difficile pour la Russie de négocier face à un partenaire renforcé. L'accord transatlantique de partenariat commercial et d'investissement (TTIP) anéantit les espoirs du gouvernement russe, qui comptait exploiter les divergences entre l'UE et les États-Unis. La crainte d'un effondrement de la Russie conduisit l'UE à rétablir progressivement sa coopération sectorielle. Dans une tentative d'ouverture vis-à-vis des autorités russes, l'UE libéralisa ses règles en matière de visa et accrut les possibilités offertes aux travailleurs russes. L'Union économique eurasiatique (UEEA) avait pendant un temps été présentée comme un acteur alternatif de poids. Mais les citoyens russes n'en virent guère les effets, et ne placèrent en elle aucun espoir. Inquiet par la perspective d'un

changement provoqué par un mouvement révolutionnaire, le Président accepta une table ronde avec les forces vives de la société civile ; on y élaborait les procédures de mise en place d'élections libres et équitables – soumises à la Douma et au Conseil de la Fédération en 2021 – donnant ainsi naissance à un paysage politique entièrement nouveau. Le parlement devint plus représentatif. L'un des leaders populaires de l'opposition assura sa victoire en 2024 en promettant des réformes économiques, une bataille contre les monopoles sur les ressources naturelles, et le resserrement des liens avec l'UE. Le changement fut salué en Occident, et observé avec méfiance par la Chine.

La dépolitisation du marché de l'énergie et la résolution des conflits

La sortie des monopoles pétroliers et gaziers s'est accompagnée d'efforts considérables de modernisation fondés sur l'apport de technologies occidentales. Les marchés russes ont été libéralisés, ce qui a créé un environnement favorable aux entreprises. Après la révolution du gaz de schiste, il est devenu beaucoup plus facile d'accepter l'évolution du marché des ressources énergétiques, qui jouaient désormais un rôle moins prépondérant, et donc plus sain, dans les relations entre l'UE et la Russie. En voyant les premiers effets positifs de ces évolutions, les fédérations patronales ont exigé la mise en place d'une zone de libre-échange entre les parties au TTIP et l'UEEA. A ce moment-là, les voisins de l'UEEA en Europe de l'Est et dans le Caucase du Sud faisaient figure d'exemples positifs quant aux effets d'un accord de libre-échange.

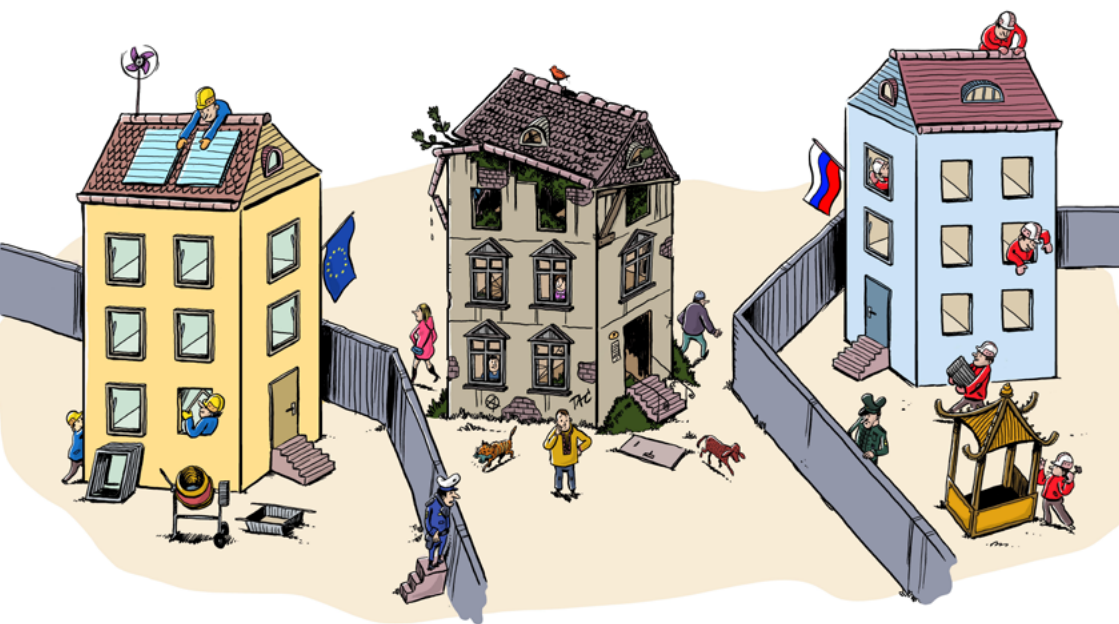
La coopération économique ne pouvait pas se dérouler en douceur sans que soient résolus les conflits déjà anciens qui subsistaient dans le voisinage commun de l'UE et de la Russie. Les gouvernements européens – y-compris le gouvernement russe – ont réaffirmé leur intention de maintenir intactes les frontières en Europe. Les négociations sur les conflits gelés se sont accélérées. Les nouvelles élites des pays de l'EaP ont contribué nettement plus utilement que les précédentes à la réconciliation avec les territoires sécessionnistes. La Russie n'a plus fait obstacle à l'intégration dans l'UE des pays du voisinage commun. On créa un comité de politique étrangère et de sécurité UE-Russie – qui rappela l'initiative Merkel-Medvedev prise quinze ans plus tôt. Il devint fréquent d'adopter des positions communes sur les questions de politique étrangère extérieures à l'Europe. La communauté d'intérêts naquit d'une compréhension commune des limites de l'influence que pouvaient exercer séparément la Russie et l'UE. Les défis communs pour la sécurité – le terrorisme international, la prolifération des armes de destruction massive (ADM), la montée en puissance de la Chine – semblaient toujours plus dangereux pour la zone euro-atlantique, de Vancouver à Vladivostok, forçant les parties à œuvrer de concert.

Les nouvelles technologies biométriques simplifieront la maîtrise à distance des flux migratoires et les formalités douanières, ce qui réduisit de façon importante les temps d'attentes au passage des frontières pour les personnes comme pour les marchandises. Cela créa les conditions préalables nécessaires pour pouvoir négocier une éventuelle inclusion des pays de l'UEAE dans les accords de Schengen, à la condition qu'ils coopèrent plus étroitement avec FRONTEX. Les négociations sont censées débuter en 2031, même si bien des forces politiques influentes au sein de l'UE continuent de critiquer cette évolution.

« Cartes joker » : Que se passerait-il...

- **... en cas de désintégration de la zone euro ?** Si elle se produisait autour de 2027, cela constituerait un obstacle de court terme à l'évolution rapide des relations entre l'UE et la Russie décrite dans ce scénario. Néanmoins, l'accord de libre-échange serait bénéfique à la fois à l'UE et à la Russie, même si l'UE ou certains de ses membres abandonnaient l'euro. Un lent rétablissement après la crise de la zone euro pourrait augmenter l'intérêt de l'UE pour un accord de libre-échange avec la Russie, tant il pourrait constituer un moteur de croissance supplémentaire.
- **... si une avancée technologique rendait marginal le rôle du gaz et du pétrole dans l'économie mondiale ?** Cela ne ferait que contraindre la Russie à être plus coopérative et cela stimulerait les changements politiques, qui pourraient alors intervenir encore plus tôt que cela n'est envisagé dans le scénario.
- **... si la Chine occupait les territoires contestés en l'Asie de l'Est ?** Les conséquences dépendraient du calendrier : si l'événement se produisait avant les changements politiques en Russie, il existe une forte probabilité que la Russie – étant donné le piètre état de ses relations avec l'UE – ait alors tendance à soutenir tacitement la Chine, tout en accroissant son propre potentiel militaire en Asie. Cela pourrait aggraver la confrontation, et conduire potentiellement à une véritable guerre froide dans laquelle la Russie emboîterait le pas de la Chine. Si cette « carte joker » était jouée après les changements politiques en Russie, les positions communes de la Russie et de l'Occident pourraient soit conduire à la neutralité de la Russie vis-à-vis de la Chine, soit empêcher que cette occupation n'ait lieu.
- **... si par accident on en venait à faire usage de la force entre l'OTAN et la Russie ?** Cette « carte joker » n'aurait de conséquences graves que si cet emploi de la force n'était pas accidentel, mais plutôt le résultat des tensions croissantes entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la Russie. Si personne n'était prêt à mener une guerre, on pourrait au moins s'attendre à une nouvelle course aux armements, que la Russie ne pourrait pas se permettre. Le déroulement du scénario pourrait se trouver accéléré par l'évolution rapide des désastres économiques. Il existe une possibilité que, confrontée à des difficultés et des troubles croissants à l'intérieur et à l'extérieur, la Russie choisisse de se tourner vers la Chine, ce qui conduirait au blocage de ce scénario. Néanmoins, cela pourrait conduire à la création d'une alliance étroite – avec notamment un accord de libre-échange et une coopération dans de multiples domaines – entre la Russie et la Chine au-delà de 2030.

Scénario III : une maison brisée



Le scénario en bref

- *Un conflit prolongé* : A défaut d'avoir trouvé une solution durable à la crise en Ukraine, la confrontation entre l'UE et la Russie se poursuit jusqu'en 2030.
- *Une interdépendance amoindrie* : Le succès relatif de la modernisation autoritaire en Russie et la transition énergétique dans l'UE offrent aux deux parties l'occasion d'agir indépendamment l'une de l'autre.
- *Un voisinage instable* : Les pays du Partenariat oriental restent l'objet d'une concurrence intense entre l'UE et la Russie. Ils forment une zone d'instabilité en Europe.

L'état des relations en 2030

En 2030, la Russie et l'Occident sont figés dans une confrontation prolongée. L'interdépendance économique entre l'Europe et la Russie s'est avérée insuffisante pour empêcher l'émergence de cette dynamique de confrontation. En fait, cette interdépendance économique, qui s'était installée après la fin de la guerre froide, s'est progressivement amoindrie jusqu'à revenir au niveau auquel elle se situait dans les années 1980. Il existe une ligne de division géopolitique nette, qui va de la mer Baltique à la mer Noire, et les pays de (l'ex-) Partenariat oriental sont désormais devenus des « objets » de confrontation entre l'UE et la Russie. Ce que l'UE avait coutume d'appeler son « voisinage oriental » et que la Russie qualifiait « d'étranger proche » est devenu une zone d'instabilité, dans laquelle des conflits de basse intensité menacent de s'embraser.

Le cheminement vers 2030

L'accroissement des tensions militaires

Après l'annexion de la Crimée par la Russie, la situation s'est rapidement détériorée en Ukraine. L'UE a accusé la Russie de déstabiliser l'Est de l'Ukraine. Lorsqu'un avion de ligne de la Malaysian Airlines a été abattu en juillet 2014, tuant des centaines de citoyens européens, l'UE et les Etats-Unis ont accusé les rebelles pro-russes. Cet événement a rapproché les membres de l'UE dans leurs positions vis-à-vis de la Russie. Il est notamment devenu plus facile d'envisager de nouvelles sanctions. La Russie a pour sa part répondu par d'autres sanctions à l'encontre de l'UE et de ses pays membres. Au plan politique, la Russie a commencé à prendre des mesures pour résoudre le conflit

selon ses propres conditions. Etant donné la résistance de plus en plus déterminée de Kiev face à l'agression russe, et son incapacité à stopper la rébellion pro-russe dans l'Est du pays par des moyens militaires, l'Occident a commencé à fournir un soutien militaire au gouvernement ukrainien. Cela a entraîné la mobilisation des pays membres de l'OTAN en Europe de l'Est – comme la Pologne et les pays Baltes – qui craignaient que la Russie ne démarre aussi une « guerre hybride » pour se protéger davantage de l'OTAN.

Tout ceci a conduit à une accumulation de moyens militaire en Europe de l'Est, qui a déclenché une spirale infernale : la Russie a réagi de façon agressive aux projets de l'OTAN d'accroître son engagement à protéger ses pays membres en Europe de l'Est. La Russie a déployé des armes, notamment des missiles Iskander, à Kaliningrad, dans l'Oblast et dans d'autres régions proches de ses frontières occidentales. L'OTAN a adapté sa posture militaire et la Russie a publié une nouvelle doctrine militaire, dans laquelle elle menaçait d'employer l'arme nucléaire en réponse à une attaque conventionnelle. En 2020, la course à l'armement battait son plein.

La déconstruction de l'interdépendance économique

Même si, au début de la crise, la situation semblait intenable à long terme, du fait des coûts potentiellement insurmontables pour les parties en présence, les circonstances ont changé en 2020. La Russie a commencé à diversifier ses relations commerciales, attirant notamment des investissements des pays d'Extrême-Orient et d'Asie. Les investissements chinois dans l'agriculture russe ont énormément augmenté, et ont ainsi permis de répondre à la demande élevée de viande et de produits laitiers d'une classe moyenne chinoise grandissante. A long terme, la Russie a pu achever son projet de modernisation autoritaire avec un succès mesuré. De son côté, l'UE a intensifié le développement des nouvelles technologies qui lui ont permis de réduire sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. L'apparition d'une menace extérieure a aussi déclenché un approfondissement de la coopération dans le domaine de la sécurité, et a conforté la politique étrangère et de sécurité commune.

De nouvelles idéologies sont apparues de part et d'autre, et l'hostilité s'est accrue. Chaque partie au conflit se considérait comme une puissance du statu quo, et considérait l'autre comme une puissance révisionniste. Les narratifs présentés par l'UE et la Russie semblaient s'exclure mutuellement, et les termes d'un rapprochement étaient inacceptables. Les deux parties ont perçu l'adversaire comme une menace existentielle, et c'est devenu la raison d'être principale de la poursuite de la confrontation.

Au fur et à mesure que diminuait la dépendance des deux parties aux exportations ou aux importations d'hydrocarbures se sont érigés des obstacles à toute forme de

coopération économique. Les entreprises privées occidentales ont évité d'investir en Russie, par peur d'être montrées du doigt, et les entreprises russes n'étaient pas autorisées à investir dans l'UE. En outre, allant de pair avec la « modernisation autoritaire », les répressions ciblées sont devenues chose courante en Russie, décourageant de fait ceux qui souhaitaient établir des relations économiques avec l'Occident.

Un voisinage instable

Les pays situés entre l'UE et la Russie sont devenus de fait des « objets » de la confrontation. En plus de sa présence militaire, la Russie a utilisé en permanence différentes carottes (les aides financières notamment) et différents bâtons (par exemple, les interruptions des livraisons d'énergie, ou les restrictions commerciales). Au tout début de la confrontation, l'UE a répondu en proposant davantage de mesures incitatives aux pays tels que la Moldavie et la Géorgie, qui étaient prêts à entreprendre les réformes économiques et politiques demandées. Toutefois, l'UE ne leur a pas pour autant offert de perspective d'adhésion. Et surtout, l'instabilité et les menaces constantes ont conduit à une situation dans laquelle les populations de la zone dite du « voisinage oriental » ont avant tout souhaité leur sécurité élémentaire, plutôt que les réformes économiques ou les choix géopolitiques de leurs gouvernements affaiblis.

L'Ukraine est restée profondément divisée, ses régions orientales demeurant sous le contrôle des séparatistes pro-russes. Le conflit de faible intensité s'est poursuivi. La Moldavie est restée neutre, craignant que la Russie n'ait recours à la force militaire si elle entreprenait de rejoindre l'OTAN. Le statut de la Transnistrie est resté inchangé, tout comme la situation en Géorgie. L'initiative européenne de Partenariat oriental est morte. Le seul pays de la région capable de tirer profit de la confrontation entre l'Occident et la Russie – comme l'avait fait la Yougoslavie pendant la guerre froide – fut le Kazakhstan, qui sut manœuvrer habilement entre les deux parties. L'Arménie rejoignit l'UEEA chapeauté par la Russie, et se rangea dans la sphère d'influence russe.

La confrontation entre l'UE et la Russie resta limitée à la région. La Chine ne souhaita pas être impliquée dans ce conflit et maintint pour l'essentiel une position neutre. Pour autant, il était clair pour les décideurs chinois que les liens élaborés avec la Russie, par le truchement des investissements, contribuaient au déclin général de l'Occident, et permettaient ainsi à la Chine de s'affirmer davantage face aux Etats-Unis en défendant une politique destinée à réserver « l'Asie aux Asiatiques ».

« Cartes joker »: Que se passerait-il...

- **...si la zone euro s'effondrait?** Cela conduirait l'UE à se recentrer avant tout sur ses propres problèmes internes. Une telle évolution conduirait sans aucun doute à une crise économique grave, et limiterait ainsi les ressources dont l'Occident aurait besoin pour soutenir les Etats d'Europe centrale et maintenir la confrontation à long terme. Cette « carte joker » constituerait donc une passerelle qui transformerait le scénario de la « maison brisée » en scénario de la « maison divisée ».
- **...si une transition énergétique mondiale marginalisait le rôle du pétrole et du gaz?** Le scénario en serait renforcé, parce que cela rendrait l'Europe moins dépendante de l'énergie russe.
- **...si les Chinois occupaient les îles Senkaku ou d'autres territoires contestés en Asie?** Un tel événement pourrait produire deux résultats. D'un côté, il pourrait contraindre la Russie à devenir un « partenaire minoritaire » de la Chine dans une coalition anti-occidentale. D'un autre côté, il pourrait amener la Russie à abandonner la confrontation avec l'Occident pour faire contrepoids à la Chine. Dans le premier cas de figure, la confrontation régionale entre la Russie et l'UE se transformerait en confrontation mondiale. Dans le second cas, la désescalade pourrait aboutir à une situation de « paix froide » entre la Russie et l'Occident, telle qu'elle est décrite dans le scénario de la « maison divisée ».
- **...si par accident on en venait à faire usage de la force entre l'OTAN et la Russie?** La logique de la spirale infernale de la confrontation et de l'hostilité croissante continuerait de prévaloir. Toutefois, une erreur de calcul conduisant à l'emploi accidentel de la force pourrait aussi accélérer la confrontation.

Scénario IV : une maison divisée



Scénario IV : une maison divisée

Les Européens vivent côte à côte, mais séparés les uns des autres

Le scénario en bref

- *Une paix froide* : L'UE et la Russie sont dans une impasse : une détérioration majeure de la situation est évitée par les interdépendances économiques et énergétiques qui perdurent. Toutefois, toute amélioration de la situation semble impossible, tant la méfiance est largement répandue et tant les valeurs des uns et des autres sont de plus en plus éloignées.
- *Un voisinage contesté* : Les pays du Partenariat oriental dépérissent entre l'Est et l'Ouest. Leur développement économique et politique est gravement entravé par le conflit constant entre des projets d'intégration rivaux : l'UE d'un côté, et l'Union économique eurasiatique (UEEA) de l'autre.
- *Un manque de transformation* : Dans ces conditions de « paix froide », aucune évolution politique ou économique ne peut avoir lieu. L'Europe prend du retard par rapport aux nouvelles puissances mondiales qui se dessinent en Asie et en Amérique.

L'état des relations en 2030

En 2030, les systèmes politiques et économiques de l'UE, de la Russie, et de la plupart des pays du Partenariat oriental ont étonnamment peu évolué. Tandis que l'UE a du mal à défendre son modèle de démocratie libérale face aux partis populistes, les pays du Partenariat oriental continuent de lutter pour se défaire de leur héritage post-soviétique. Parmi eux, le Bélarus et l'Azerbaïdjan ont conservé leurs régimes autocratiques. La Russie est retombée dans un régime plus autoritaire – une évolution que soulignent de nouvelles restrictions imposées à la société civile et aux médias. Malgré un climat d'intense compétition politique pour gagner en influence sur les pays du voisinage et malgré l'impact des sanctions réciproques, l'UE et la Russie continuent d'être liées par des relations commerciales et énergétiques fortes. Même si l'interdépendance économique empêche les conflits ouverts, les relations économiques sont en permanence sous tension, et cette tension est parfois assez vive. De fréquents conflits commerciaux et les conflits gelés – notamment en Ukraine – ralentissent encore le développement économique et social des pays situés dans le voisinage immédiat de l'UE et de la Russie. Seules la Géorgie et la Moldavie ont connu une certaine hausse de leur niveau de vie.

La confrontation entre l'UE, les Etats-Unis et la Russie – aiguisée par la crise ukrainienne en 2014 – a conduit à un rapport de force entre les anciens adversaires de la

guerre froide. Cette relation se caractérise par la stagnation et – pour ce qui est des pays du Partenariat oriental – par des incertitudes. Du fait de son incapacité à apporter une paix durable, la prospérité et la stabilité à ses voisins européens, l'UE se retrouve marginalisée non-seulement dans les affaires du monde, mais aussi dans une certaine mesure pour ce qui est de la sécurité de l'Europe. Par conséquent, l'OTAN a énormément regagné en importance.

Le cheminement vers 2030

Les conséquences de la crise

La crise ukrainienne de 2014 a considérablement affecté les relations entre l'UE, la Russie, et leurs voisins communs – le Bélarus, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan – ainsi que l'ordre de paix tel qu'il était apparu en Europe à la fin de la guerre froide. Mais surtout, la crise ukrainienne a placé au second plan les difficultés intérieures et concentré toute l'attention sur la politique internationale, qui a effectué un retour en arrière, revenant de l'ère post-moderne à la Realpolitik. Le conflit a divisé les pays membres de l'UE, entre ceux qui dépendaient davantage de la coopération économique avec la Russie, et plaidaient pour une attitude prudente dans la crise ukrainienne, et ceux qui défendaient une approche plus ferme vis-à-vis de la politique russe en Ukraine. En l'absence d'une position unie de l'UE, aucune solution durable n'a pu être trouvée à la crise ukrainienne. Les régions de l'Ukraine orientale ont constitué une entité semi-autonome, les observateurs de l'OSCE tentant d'empêcher le retour d'un conflit ouvert.

Les pays du Partenariat oriental ont peiné à trouver un nouvel équilibre dans leurs politiques étrangères à l'égard tant de l'UE que de la Russie – l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie étant plus déterminées que d'autres à rejoindre l'UE. Toutefois, les aspirations ukrainiennes en la matière ont été gravement entravées par la poursuite du conflit territorial dans l'Est du pays et par la persistance de l'instabilité intérieure. Après le sommet du Partenariat oriental en 2015, l'UE a pris conscience que de nombreux pays du partenariat, découragés par l'absence de perspective d'adhésion, avaient perdu tout intérêt pour les aspects multilatéraux de l'EaP. On en vint à privilégier les relations bilatérales entre les pays individuels et l'UE, la Russie, les Etats-Unis et les autres voisins influents.

Peu de transformations de la politique et de l'économie

En outre, l'ambiance générale étant à la crise, les modes de décision politique de la plupart des acteurs sont restés inflexibles, et ont subi peu de changements. Tandis que le

pluralisme prévalait dans l'UE, les politiques des pays du Partenariat oriental n'ont été caractérisées que par un degré relatif de pluralisme. En Russie, on a pu observer encore plus de restriction de la participation démocratique. Dans le domaine économique, les évolutions ont été similaires. Malgré la persistance des soubresauts de la crise économique et financière et malgré l'impact négatif des sanctions réciproques, l'UE a réussi à préserver son modèle social et économique. L'économie russe est devenue de plus en plus étatique et centralisée, et a continué d'être fortement politisée. Certains des pays du Partenariat oriental ont commencé à lutter activement contre la corruption, dans un effort destiné à montrer aux citoyens une sorte de progrès économique en l'absence de réformes plus complètes. La Géorgie et la Moldavie se sont lancées dans des processus de réforme longs et douloureux, en espérant que l'UE récompenserait leurs efforts. En 2023, les deux pays ont demandé leur adhésion à l'Union européenne, ce qui a conduit la Transnistrie à renouveler sa déclaration d'indépendance.

Une perspective de coopération économique réduite

L'absence d'une solution à la crise ukrainienne qui soit durable et bénéfique à toutes les parties a non seulement accru l'instabilité politique et économique de la région, mais elle a aussi conduit à rendre de plus en plus conflictuels les rapports entre la Russie, l'UE et les USA. Le basculement de politiques étrangères largement fondées sur la coopération vers des politiques surtout articulées sur une compétition entre l'UE et la Russie a clairement influencé la nature de leurs relations économiques, et de celles qu'elles entretenaient respectivement avec leurs voisins en Europe orientale et dans le Caucase du Sud.

Premièrement, la crise ukrainienne a accéléré le processus conduisant à la signature d'accords d'associations (AA) et à l'instauration d'une zone de libre échange approfondi et complet (DCFTA) entre l'UE et la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Alors que les accords commençaient lentement à porter leurs premiers fruits vers 2018 pour la Géorgie et la Moldavie, leur mise en œuvre a été retardée à plusieurs reprises dans le cas de l'Ukraine, notamment du fait des pressions exercées par la Russie. Cela a eu pour effet de priver le pays de mesures d'incitation importantes pour sa modernisation économique, et l'instabilité politique s'est installée, avec de fréquents changements de gouvernement. En 2017, un nouveau retard dans la mise en œuvre de DCFTA a déclenché un nouveau mouvement de protestation en Ukraine.

Deuxièmement, la Russie a été de plus en plus déterminée à développer son propre modèle de coopération avec les pays voisins – c'est à dire l'UEEA. Toutefois, cela a conduit à politiser davantage l'économie russe, et a également accru les tensions autour des questions d'immigration en Russie. L'Ukraine étant absente du projet, la

fiabilité économique et l'attrait à long terme de l'Union eurasiatique pour la Russie elle-même se sont trouvés remis en question.

Troisièmement, la solidarité au sein de l'UE a été continuellement soumise à rude épreuve par les sanctions prises par l'UE contre la Russie et les sanctions prises en représailles par la Russie à l'encontre de l'UE, qui ont inévitablement nui aux intérêts économiques tant européens que russes, et entravé la croissance du PIB de toutes les parties.

Malgré les sanctions économiques et les tensions politiques, les relations économiques entre l'UE et la Russie ont continué d'être marquées par un degré élevé d'interdépendance. Cela tenait essentiellement à l'importance de l'énergie dans ces échanges et au besoin pour la Russie d'accéder aux technologies de l'UE pour moderniser son économie. Cette interdépendance économique prononcée a empêché les deux partenaires de sombrer dans un conflit ouvert. Les contacts personnels et les liens d'affaires ont encore contribué à maintenir cette interdépendance, même au plus fort de la crise ukrainienne.

En particulier, la stagnation des relations économiques entre l'UE et la Russie a eu des conséquences directes pour les pays du Partenariat oriental : les différents commerciaux chroniques entre la Russie d'un côté et certains pays membres de l'UE et du Partenariat oriental de l'autre – notamment ceux ayant signé un accord d'association ou le DCFTA avec l'UE – firent obstacle au développement économique des pays du voisinage oriental. Ainsi, bien des effets positifs attendus des accords (AA/DCFTA) furent réduits à moyen terme par les conflits commerciaux récurrents et les guerres tarifaires.

Une division croissante

La distance politique croissante entre l'UE et la Russie empêcha tout progrès – que ce soit dans la mise en place d'un Espace économique unique allant de Lisbonne à Vladivostok, ou sur les objectifs antérieurs de révision des accords pour assouplir voire libéraliser plus encore le régime des visa. La Russie se trouva également contrainte de s'engager dans une relation contractuelle d'une intensité sans précédent avec la Chine, aggravant ainsi encore davantage le déséquilibre déjà important entre les deux pays.

Confrontée à la nécessité d'expliquer à ses citoyens pourquoi ils devaient à la fois subir la stagnation économique et ne pas disposer de libertés équivalentes à celles des autres pays, la Russie durcit sa position sur la coopération avec l'UE. Suite à cela, les valeurs de l'UE et de la Russie divergèrent encore davantage. Les conservateurs

contribuèrent à exacerber les divergences, en particulier pour ce qui touchait au rôle de l'Etat, aux valeurs de la famille, et aux minorités sexuelles. Pour symboliser cet écart, et par opposition au grand prix de l'Eurovision, un prix eurasiatique de la chanson fut créé en 2018.

L'architecture européenne de sécurité remise en question

Le manque de respect des règles convenues en commun depuis la fin de la guerre froide (et même avant) affaiblit considérablement l'architecture de sécurité européenne. Cela ne déboucha ni sur un resserrement de la coopération militaire et de sécurité entre l'OTAN et l'UE, ni sur un renforcement de cette coopération au sein même de l'UE. Les Etats-Unis étant de plus en plus occupés à contenir la Chine en Asie et la propagation du radicalisme religieux au Moyen-Orient, l'attention mondiale s'est détournée de l'Europe. Face à l'affaiblissement du lien transatlantique et à l'affirmation de plus en plus marquée de la politique étrangère de la Chine et de la Russie, l'UE se retrouva plus ou moins mise à l'écart des questions de sécurité. Par conséquent, le rôle de l'OTAN dans les questions de sécurité européenne s'accrut à nouveau. En 2019, la Finlande et la Suède demandèrent leur adhésion à l'OTAN, mais les électeurs rejetèrent cette idée lors de référendums organisés en 2021. La position de l'OTAN sur la Russie et sur la ligne politique russe tranchée vis-à-vis du Partenariat oriental alimenta encore la rivalité entre la Russie et l'Occident. Quarante ans après la fin de la guerre froide, les relations entre l'UE, la Russie et leurs voisins immédiats furent ainsi marquées par un rapport de force et une compétition entre l'UE et la Russie, chacune cherchant à convaincre de l'attrait de leurs modèles respectifs de coopération régionale.

« Cartes joker »: Que se passerait-il...

- **... en cas de désintégration de la zone euro ?** L'UE ainsi affaiblie ne serait plus en mesure de soutenir le programme du Partenariat oriental, ce qui pourrait réduire la compétition entre l'UE et la Russie vis-à-vis du voisinage commun.
- **... si par accident on en venait à faire usage de la force entre l'OTAN et la Russie ?** Cela pourrait transformer le scénario de la « maison divisée » en scénario de la « maison brisée » – c'est à dire que la paix froide réapparaîtrait dans le meilleur des cas comme une guerre froide.

Les membres du groupe de planification

Elena Alekseenkova (Russie) est directrice de programme au Conseil Russe des Affaires Internationales (RIAC), et chercheur associée au Centre pour l'étude des problèmes mondiaux à l'Institut d'Etat des relations internationales de Moscou (MGIMO).

Alexandru Baltag (Moldavie) est conseiller principal pour les questions de réintégration à la Présidence de la République de Moldavie.

Ireneusz Bil (Pologne) est directeur de la Fondation Aleksander Kwaśniewski Amicus Europae.

Henrik Hallgren (Suède) est président du Forum Eurasia, conseiller honoraire de plusieurs gouvernements, d'ONG et d'entreprises privées.

Hiski Haukkala (Finlande) est conseiller spécial au Ministère finlandais des Affaires Etrangères.

Regina Heller (Allemagne) est chercheuse principale à l'Institut de recherche sur la paix et la politique de sécurité de Hambourg (IFSH).

Daniyar Kosnazarov (Kazakhstan) est directeur du Département d'étude de l'Asie centrale et de la région caspienne au sein de la Division d'études régionales et géopolitiques de la Bibliothèque du Premier Président du Kazakhstan.

Hans Kundnani (Royaume-Uni) est directeur de recherche au Conseil européen des relations internationales (ECFR) de Londres.

Igor Lyubashenko (Pologne) est professeur adjoint à l'Université des sciences sociales et des sciences humaines (SWPS) de Varsovie, et collabore à la rédaction du magazine bimensuel New Eastern Europe.

Florence Mardirossian (France) est co-fondatrice du think tank Geopole Europe, basé à Paris, et chargée de cours à la Faculté de sciences politiques de l'Université de Lyon.

Dmytro Ostroshko (Ukraine) dirige le Département international de l'Institut Gorshenin de Kiev.

Tatiana Romanova (Russie) est professeure adjointe à l'Ecole des relations internationales, Chaire Jean Monnet, à l'Université d'Etat de Saint-Petersbourg (Saint-Petersbourg), et professeure associée invitée à la Faculté d'économie mondiale et de politique internationale (Moscou).

Eugen Schönfeld (Allemagne) dirige le Bureau du coordinateur de la coopération inter-sociétale avec la Russie, l'Asie centrale et les pays du partenariat oriental au Ministère fédéral allemand des Affaires Etrangères à Berlin.

Tornike Sharashenidze (Géorgie) est chercheur principal au Centre international d'études géopolitiques et professeur à l'Institut géorgien de l'administration publique (GIPA).

Olga Shishkina (Russie) est chargée de cours au Département des relations internationales et de la politique étrangère de la Russie à l'Institut d'Etat des Relations Internationales de Moscou (MGIMO).

Dmitry Suslov (Russie) est directeur adjoint du Centre d'études générales européennes et internationales à la Haute-école d'économie de Moscou.

Rein Tammsaar (Estonie) est conseiller principal de la Délégation de l'Union européenne en Russie.

Sergey Utkin (Russie) dirige le Département d'analyse stratégique au Centre d'analyse de la situation de l'Académie des sciences de Moscou.

Maryna Vorotnyuk (Ukraine) est chercheuse à l'Institut national d'études stratégiques d'Odessa.

Julia Wanninger (Allemagne) est conseillère politique de Knut Fleckenstein, député allemand au Parlement européen à Bruxelles.

Facilitateur

Björn Kulp (Allemagne) est un consultant-animateur basé à Berlin.

Abréviations

AA	Accord d'Association
ADM	Armes de destruction massive
BIP	Produit intérieur brut
DCFTA	Zone de libre échange approfondi et complet
EaP	Partenariat oriental
GNL	Gaz naturel liquéfié
IED	Investissements étrangers directs
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PME	Petites et moyennes entreprises
TTIP	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
UE	Union européenne
UEEA	Union économique eurasiatique
USA	Etats-Unis d'Amérique
ZLA	Zone de libre échange

ISBN 978-3-95861-185-6