

L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie entre Est et Ouest

Au cours des cinq dernières années, les trois pays ont bénéficié d'une augmentation des échanges avec l'UE, sans pour autant renforcer l'État de droit pour stimuler les investissements et les sortir de la stagnation économique. Les élites ne veulent ou ne peuvent pas briser leurs intérêts acquis, en partie à cause des tentatives russes de contrebalancer ou de saper les forces pro-occidentales.

Par Henrik Larsen

L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont au cœur de la rivalité géopolitique opposant la Russie à l'Occident. Cette concurrence s'est accentuée depuis l'annexion de la Crimée en 2014, avec des exercices militaires de grande envergure et des incidents diplomatiques houleux. Contrairement à ce que l'on observe dans les Balkans occidentaux, la Chine ne joue pas un rôle géopolitique significatif dans la région. La Russie cherche à maintenir des gouvernements prorusses dans sa sphère d'intérêts, tandis que l'Occident tente d'attirer des pays vers ses rangs en les incitant à entreprendre des réformes profondes et globales. La concurrence autour de ces trois États se traduit, du côté de l'Occident, par des efforts visant à renforcer leur résilience et, du côté de la Russie, par des tentatives d'étouffer leurs aspirations à la prospérité, à une démocratie fonctionnelle et à un partenariat plus étroit avec l'Occident.

L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie présentent une situation bien spécifique. Leur contexte géopolitique se caractérise par des tensions internes entre des élites essentiellement préoccupées par leurs intérêts personnels et des sociétés exigeant plus de redevabilité. Ces pays luttent pour instaurer une croissance et une gouvernance dont toutes leurs populations pourraient bénéficier. Or, cette démarche est aujourd'hui synonyme d'un alignement des politiques nationales sur l'Occident, ce qui a des ré-



Le ministre géorgien des affaires étrangères, ses homologues moldave et ukrainien et le représentant de l'UE pour les affaires étrangères après une réunion à Bruxelles le 20 juin 2021. *Francisco Seco / Reuters*

percussions géopolitiques et creuse les divisions internes. Si le Bélarus et l'Arménie souffrent du même type de tensions intérieures entre les élites et la société, les deux États sont fermement ancrés dans la sphère économique et géopolitique de la Russie, ce qui leur évite ce dilemme.

Le levier russe

En compromettant l'intégrité territoriale de ces pays, la Russie a réussi à bloquer tout

projet de rejoindre l'OTAN (et l'UE, si cette question devait se poser à l'avenir). La Russie a apporté son soutien et est intervenue militairement en faveur de régions séparatistes avec lesquelles elle entretenait des liens historiques, culturels et linguistiques, à commencer par la Transnistrie moldave en 1992. La Russie a mené en 2008 des interventions militaires en faveur des régions séparatistes géorgiennes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, ce qui a

eu pour effet de geler la promesse d'adhésion à l'OTAN faite à l'Ukraine et à la Géorgie un peu plus tôt la même année lors du sommet de Bucarest. Les forces militaires russes sont également intervenues en Ukraine en 2014 pour annexer la Crimée et soutenir les séparatistes du Donbass, en réaction à la révolution Euromaïdan qui a évincé le gouvernement prorusse de Viktor Ianoukovitch.

La disposition de la Russie à recourir à la force militaire pour préserver sa sphère d'intérêts rend l'Occident peu enclin à renforcer sa coopération avec ces pays en matière de sécurité, de crainte de donner à Moscou un prétexte pour raviver ou élargir les conflits territoriaux existants. L'OTAN limite sa coopération à des conseils stratégiques et à des fonds d'affectation spéciale. De leur côté, des pays comme les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni et la Lituanie ont fourni des formations et des équipements militaires en faibles quantités. Si la Moldavie s'est toujours déclarée neutre, les actions militaires russes ont jeté le flou sur les perspectives d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN. La Russie a renforcé les aspirations euroatlantiques des deux pays. Pour l'heure, cependant, ni l'un ni l'autre n'ont mis en place de façon convaincante les conditions essentielles pour rejoindre l'alliance, telles que la dépolitisation des agences de sécurité, une réforme de la défense et des processus de

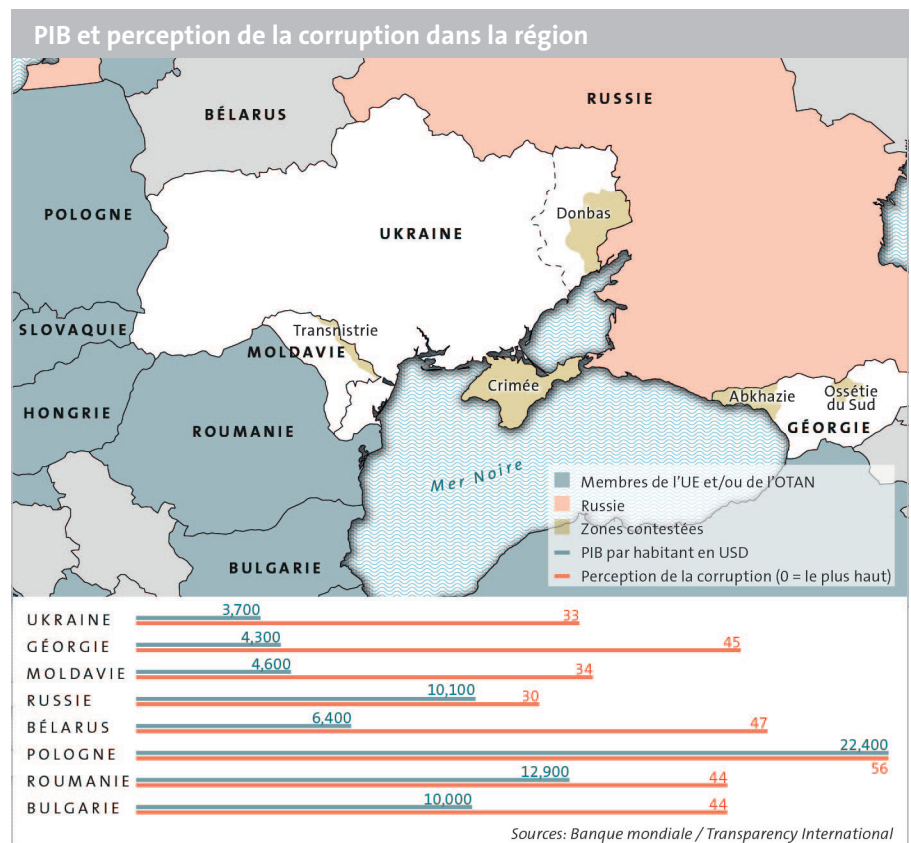
Les forces militaires russes sont intervenues en Ukraine en 2014 pour annexer la Crimée et soutenir les séparatistes du Donbass.

passation de marchés ou un renforcement du contrôle civil sur les forces armées.

L'attrait de l'Occident

L'Occident a l'avantage dans le domaine commercial et économique. Son influence sur ces aspects pourrait transformer en profondeur ces pays et les faire sortir de la dépendance externe. L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont des États pauvres par rapport à la Russie, et surtout à l'UE. Pour libérer leur potentiel de croissance, ils doivent toutefois entreprendre des réformes.

La Russie a lancé en 2010 l'Union douanière eurasiatique, devenue en 2015 l'Union économique eurasiatique, pour consolider et institutionnaliser ses liens économiques et géopolitiques avec une bonne partie des



États postsoviétiques. La Géorgie n'a jamais été intéressée. Quant à la Moldavie, elle était trop éloignée sur le plan géographique (mais a acquis le statut d'observateur en 2018). À cause de la révolution Euromaïdan de 2013-14 et malgré le fait qu'elle lui ait offert des subventions financières et des prix avantageux sur le gaz, la Russie n'a pas réussi à intégrer l'Ukraine, un pays de taille critique pour la réalisation de son projet eurasiatique. Moscou est parvenu à consolider ses liens avec le Bélarus et l'Arménie, mais a écarté les pays qui ne l'ont pas suivi en leur imposant des restrictions économiques.

L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie ont finalement choisi de conclure des accords d'association avec l'UE qui les ont officiellement placées sur la voie des réformes économiques et de l'intégration européenne. Ces accords d'association reposent pour l'essentiel sur un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA). L'objectif est d'exporter le large socle de droits et obligations de l'UE (l'acquis communautaire) vers ces trois pays, sans leur offrir la perspective d'une adhésion. Plus que des

accords de libre-échange classiques, les ALECA ne se contentent pas de lever les droits de douane à l'importation: ils ouvrent également des secteurs de services, pour autant que les pays remplissent certaines conditions (normes phytosanitaires, politiques en matière de concurrence et de marchés publics, etc.). En théorie, les exportateurs ne devront plus passer de tests auprès des agences et organismes de l'UE, mais auprès de leurs autorités nationales, et leurs produits seront estampillés aux normes de qualité européennes, ce qui favorisera leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales et l'arrivée d'investissements étrangers directs.

Dans la réalité, les pays suivent un chemin bien plus cahoteux, compte tenu des difficultés qu'ils ont à adopter et à mettre en œuvre des réformes et, surtout, à instaurer un état de droit apte à garantir leur respect. Aujourd'hui, soit environ cinq ans après l'entrée en vigueur des ALECA, l'Ukraine, la Moldavie et, dans une certaine mesure, la Géorgie connaissent une nette hausse de leurs échanges commerciaux avec l'UE. À l'inverse, ces pays stagnent sur le plan des investissements étrangers et de la croissance intérieure, qui sont les indicateurs

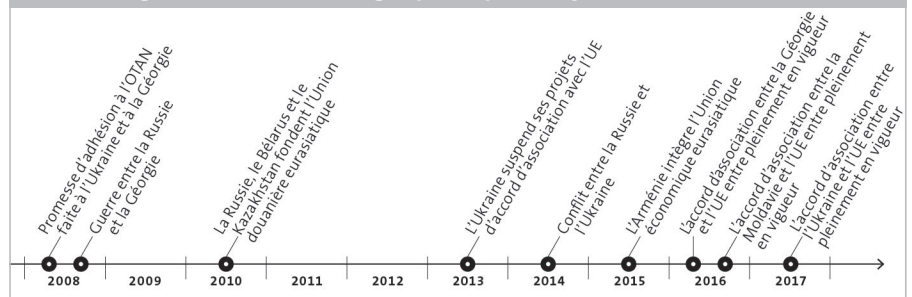
d'un changement qualitatif. L'Ukraine, plus grand pays des trois par son territoire et sa situation géographique, n'a toujours pas retrouvé son niveau économique d'avant 2014. Pour en comprendre les raisons, il faut se pencher plus en détail sur les processus politiques de chaque pays, qui peuvent expliquer pourquoi les facteurs structurels se traduisent (ou pas) en réformes.

L'Ukraine

En 2014, le Fonds monétaire international (FMI), l'UE, les États-Unis et d'autres bailleurs de fonds occidentaux ont proposé à l'Ukraine 17,5 milliards de dollars en échange de mesures pour stabiliser l'économie du pays après le conflit avec la Russie et la décision de revenir sur l'accord d'association. Même si elles restent essentiellement préoccupées par leurs intérêts personnels et empêtrées dans des intérêts commerciaux, les élites politiques ukrainiennes sont devenues plus dépendantes du soutien occidental et plus sensibles aux perceptions du public lorsqu'elles s'écartent des modalités officielles de leurs réformes. La conditionnalité a permis de faire passer une réforme indispensable du secteur bancaire et, dans une certaine mesure, du secteur gazier. En revanche, elle s'est avérée bien moins efficace pour encourager la privatisation des nombreuses entreprises d'État ukrainiennes et la mise en place de structures de gouvernance en leur sein, perpétuant ainsi la monopolisation du marché. En outre, l'Ukraine a interdit l'exportation de son bois, ce qui constitue une violation flagrante des engagements de libre-échange pris dans le cadre de l'accord d'association. Dans le même temps, ses services douaniers restent corrompus et inefficaces.

Conscients que la monopolisation, la corruption généralisée et le manque de confiance dans le système judiciaire entravaient la croissance économique et les investissements étrangers, les bailleurs de fonds occidentaux ont demandé à l'Ukraine de mettre en place une infrastructure d'état de droit spécialisée dans la lutte contre la corruption au plus haut niveau afin de traiter les affaires politiquement sensibles. Cependant, l'ingérence politique a systématiquement miné les efforts pour combattre la corruption. Au vu du faible nombre de condamnations et de l'inefficacité des mesures de prévention, le risque d'être inculpé et sanctionné n'a pas augmenté de façon sérieuse. Les bailleurs de fonds occidentaux, les membres de la société civile et les responsables politiques ukrainiens favorables aux réformes n'ont pas réussi à faire

Chronologie des événements géopolitiques majeurs



avancer le processus jusqu'à un stade permettant la mise en œuvre et l'application efficace des lois anticorruption. Une concurrence accrue au niveau national et une réduction de la corruption au sein du système politique n'intéressent pas les puissants oligarques, qui en profitent pour maintenir leur influence.

Si l'Ukraine reste incapable de réformer son système politico-économique au bénéfice de l'ensemble de sa population, c'est en premier lieu à cause des intérêts en place. Cependant, la Russie joue également un rôle. Ses tentatives de semer la discorde au sujet de la décision du pays d'adhérer à l'accord d'association avec l'UE remontent à 2014, lorsqu'elle a rompu bon nombre de ses liens économiques avec l'Ukraine (au détriment de ses propres intérêts commerciaux). Le Kremlin a également sa part de responsabilité dans la perpétuation des intérêts en place et contribue à alimenter le mécontentement de la population quant au choix européen de l'Ukraine. Elle le fait par l'intermédiaire de ses oligarques qui soutiennent les partis prorusses et détiennent les médias de masse, ce qui leur permet de peser sur l'opinion publique. Début 2021, le président ukrainien Volodymyr Zelensky a sanctionné Viktor Medvetchouk, oligarque prorusse et chef du parti politique pro-Kremlin «Opposition Platform», en fermant notamment trois de ses chaînes de télévision, accusées de désinformation. Cette opération a, du même coup, permis de faire taire des voix critiques.

La Géorgie

Pour son développement, la Géorgie a fait le choix géopolitique ambitieux de l'intégration à l'UE et à l'OTAN et du détachement de la Russie. Dans ce contexte, la signature de l'accord d'association en 2014 a eu une grande importance. Le président de

l'époque, Mikheil Saakachvili, a été le moteur d'une lutte précoce contre la corruption, pour une réforme vers un libre marché et pour la levée des barrières commerciales avec l'UE. Les échanges commerciaux avec la Russie ont repris tant bien que mal après 2013, avec l'arrivée au pouvoir du parti rival, le Rêve géorgien, à la vision un peu plus pragmatique. La Géorgie a bien avancé dans la mise en œuvre des mesures de libre-échange de l'UE, notamment dans les domaines des normes phytosanitaires, des droits de propriété intellectuelle, de la concurrence, des douanes et des marchés publics. Le pays approfondit également son rapprochement législatif avec l'UE. Son secteur bancaire, par exemple, a évité les défaillances et les fraudes qu'ont connues l'Ukraine et la Moldavie.

Les problèmes de la Géorgie relèvent plutôt de l'état de droit, avec des poursuites motivées par des considérations politiques et une faible confiance de la population dans le système judiciaire, qui continue à se plier au pouvoir exécutif. Le pays a connu

La Géorgie a fait le choix géopolitique ambitieux de l'intégration à l'UE et à l'OTAN et du détachement de la Russie.

quatre vagues de réformes judiciaires depuis 2013, toutes inefficaces. Ces dernières années, la Géorgie a également souffert d'un recul démocratique avec un système politique sous l'emprise d'un puissant oligarque, Bidzina Ivanichvili, qui a brièvement occupé la fonction de Premier ministre et continue d'apporter son appui financier et d'exercer son influence à travers le parti du Rêve géorgien, au pouvoir sans interruption depuis 2012. Dégradé, le paysage politique géorgien s'est transformé en un régime de parti unique avec un système

électoral et des irrégularités défavorisant le parti d'opposition, qui a boycotté les élections législatives de 2020 et dont le dirigeant a été arrêté. Ce régime de parti unique menace l'environnement commercial géorgien, par ailleurs plutôt propice. Selon de nombreux observateurs, il serait marqué par le clientélisme ainsi que par une tendance à favoriser les liens politiques.

L'UE et les États-Unis ont joué un rôle de médiateurs dans la crise politique géorgienne. La première a suspendu son aide macrofinancière, ce qui a débouché sur un accord prévoyant une réforme concrète du système électoral et de l'état de droit. Entre-temps, l'économie géorgienne a subi une forte contraction due à l'incapacité du gouvernement à maîtriser le coronavirus. Cela montre à quel point le pays dépend d'un soutien financier permanent de l'extérieur.

La Moldavie

Bien que géographiquement proche de l'UE à travers la Roumanie, la Moldavie a suivi une voie plus équilibrée afin de conserver les investissements russes et de maintenir les échanges commerciaux dans les secteurs de l'énergie et des banques avec la Russie, qui constitue un marché de taille pour les travailleurs expatriés. Tentant de nouer des liens plus étroits avec l'UE, la Moldavie a rejeté en 2004 un plan de fédéralisation russe qui aurait donné à la région séparatiste de Transnistrie un droit de veto sur les décisions de politique étrangère, notamment en ce qui concerne l'intégration du pays à l'OTAN et à l'UE. La Moldavie a une longue histoire d'instabilité politique. Une élection controversée, dont le parti communiste prorusse est sorti vainqueur, a déclenché en 2009 un soulèvement populaire. Un nouveau scrutin a donné la victoire aux partis d'opposition, plus tournés vers l'Europe. Ceux-ci ont formé une coalition gouvernementale qui a signé en 2014 un accord d'association avec l'UE.

Si elles n'ont pas réussi à empêcher cette évolution, les restrictions économiques imposées par la Russie ont nourri un mécontentement qui a probablement contri-

bué, plus tard la même année, à la victoire électorale des partis communistes et socialistes prorusses. La Moldavie est le pays dont les exportations ont le plus bénéficié de la levée des barrières douanières avec l'UE. Sur le plan technique, les mesures ont été relativement bien mises en œuvre. À l'instar de l'Ukraine et de la Géorgie, les carences de la Moldavie en matière d'état de droit empêchent le pays d'exploiter pleinement son potentiel économique. Bien

La Moldavie a suivi une voie plus équilibrée afin de conserver les investissements russes.

qu'ayant largement mis en place le cadre juridique et institutionnel nécessaire, Chisinau ne parvient pas à lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent, ni à renforcer la transparence au sein des entreprises publiques et la confiance dans la justice. Un scandale bancaire a choqué le pays en 2014: 1 milliard de dollars, soit 12 % du produit intérieur brut national, s'est volatilisé. L'UE, le FMI et la Banque mondiale ont suspendu leur soutien macrofinancier à la Moldavie pour l'inciter à traduire en justice les hauts responsables du gouvernement.

En 2020 et 2021, le pays a élu un nouveau gouvernement et une nouvelle présidente, Maia Sandu, qui a évité de faire de la dichotomie Est-Ouest une question de fond et a fait le serment de mettre fin au «règne des voleurs» et de lutter contre l'insécurité économique. Elle a battu Igor Dodon, président sortant et socialiste autoproclamé, qui mise sur une recrudescence du mécontentement populaire face à l'incapacité de mettre en œuvre les réformes et au marasme du pays pendant la crise du coronavirus. Dodon était soutenu par la Russie, qui le considérait comme sa principale porte d'entrée pour asseoir son influence. Mais il faudrait que la situation économique se détériore gravement pour qu'une force politique ose modifier le chemin d'une plus grande intégration européenne officiellement pris par la Moldavie.

Le marasme économique

Environ cinq années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur des accords d'association. Aujourd'hui, l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie profitent des avantages du libre-échange avec l'UE, mais sans opérer les changements structurels qui leur permettraient de mieux exploiter leur potentiel économique. Pour les acteurs occidentaux, il semble qu'une subvention perpétuelle soit le prix à payer pour maintenir ces pays à flot dans de telles conditions. Du fait de la conditionnalité associée à l'appui macrofinancier, les élites font certes des progrès, mais ceux-ci sont trop minces pour éviter les reculs par la suite.

En outre, elles utilisent souvent le «choix de l'Europe» comme un levier pour obtenir des concessions financières ou politiques.

Pourtant, ces pays ont tout intérêt à prendre en main leur destin et à privilégier la résilience économique aux perspectives géopolitiques, limitées par l'escalade de domination russe. Du point de vue politique, aucun des trois pays ne peut abandonner ses territoires séparatistes et Moscou n'a aucun intérêt à ce que ces conflits se règlent. Plus ces pays insisteront sur la mise en œuvre des accords d'association et le renforcement de l'état de droit et de la démocratie comme un moyen de lutter contre l'insécurité économique, et non comme un choix géopolitique, plus le processus avancera vers la stabilité. La volonté d'un développement économique est une question qui dépend des pays eux-mêmes. Elle sera peut-être le fruit d'un changement de génération et d'une lente évolution culturelle.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Henrik Larsen est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich. Il a auparavant été conseiller politique auprès de la Délégation de l'UE en Ukraine et auprès de l'EUAM Ukraine.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Fabien Merz
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Rosa Guggenheim, Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les robots militaires: la réalité rejoint la fiction No 292
Projets de chasseurs européens: un premier bilan No 291
Le changement climatique dans les Alpes suisses No 290
Irak: un passé toujours présent No 289
Le nationalisme chrétien contemporain aux États-Unis No 288
COVID-19: l'Allemagne repense sa protection civile No 287

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000513105