



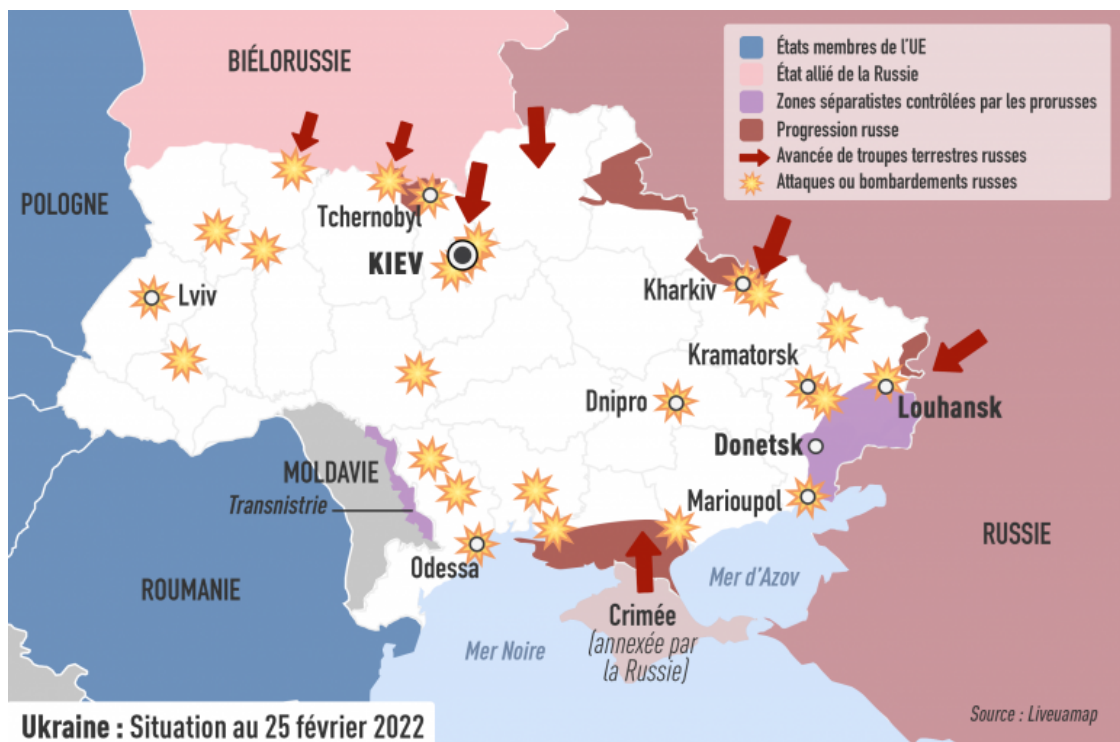
Commission parlementaire sur la question
Biélorusse et Ukrainienne

" Pour une politique étrangère et de sécurité commune aux confins orientaux de l'UE : quelles relations avec l'Ukraine et la Biélorussie ?"

Commissaires de la commission étrangère du Parlement européen: Titouan Huber, Olmo Caoili, Gabriella Velayos, Pierre Mear

MISE EN GARDE

Le Parlement européen a décidé de maintenir les travaux de cette commission parlementaire prévus de longue date. Les récents événements en Ukraine auxquels la Biélorussie prend part de façon plus ou moins assumée, transforme les objectifs de cette réflexion et du rapport que voulaient présenter les parlementaires de la Commission des affaires étrangères du Parlement. Il s'agit donc pour eux désormais d'établir dans l'urgence des recommandations à la Commission européenne et aux États membres afin de définir l'aide d'urgence à apporter à l'Ukraine et aux Ukrainiens et d'évaluer d'éventuelles sanctions et complications dans la relation déjà compliquée avec la Biélorussie.



Préambule

La politique étrangère désigne l'instrument par lequel un État ou une union d'États comme l'UE tente de fixer des rapports avec d'autres États. Il tente ainsi d'y préserver les situations qui lui sont favorables et d'y modifier les situations qui lui sont défavorables. La politique étrangère constitue la matière première par excellence des Relations internationales. À celle-ci s'ajoute la sécurité commune qui cherche à soumettre des États à des formes de collaboration volontaire permettant ainsi à la paix négative d'évoluer vers la paix positive.

Ainsi, en 1992, un an après la chute de l'URSS, le traité sur l'Union Européenne de Maastricht définit les objectifs propres à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC). Quinze ans plus tard, le traité de Lisbonne les englobe au sein des objectifs de l'action extérieure de l'Union Européenne.

Les objectifs de la PESC, tels qu'ils sont énoncés dans l'article 21 du traité de l'UE, vise à maintenir la paix, renforcer la sécurité internationale, consolider et soutenir la démocratie, promouvoir la coopération internationale avec les États tiers développer et consolider la démocratie et l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La PESC permet donc à l'Union européenne de parler d'une seule voix sur la scène internationale, lorsque les intérêts communs des États membres le permettent. Pour cela la PESC présente trois instruments de réalisation: les stratégies communes qui précisent les objectifs, la durée et les moyens, fournis par l'UE, les positions communes qui servent de fil conducteur à la politique menée par les États membres et leur permettent de coordonner leur action et, finalement, les actions communes qui visent à mettre les actions conduites par les États membres sur la scène internationale.

Contextualisation

L'éclatement de l'Union Soviétique le 25 décembre 1991 marque le début d'une nouvelle ère, une ère marquée par la volonté des États-Unis d'établir un nouvel ordre mondial, fondé sur la coopération internationale et la recherche de la paix.

Suite à cet éclatement, les anciennes républiques soviétiques obtiennent leur indépendance. Deux types de réactions sont à distinguer parmi ces nouveaux états. D'un côté, ceux qui vont chercher à maintenir des liens entre eux (et surtout vis-à-vis de la Russie), en créant des organisations multilatérales, comme la Communauté des États indépendants (CEI, créée le 8 décembre 1991). C'est le cas notamment de l'Ukraine et de la Biélorussie. D'un autre côté, cherchant à se défaire de l'emprise russe et attirés par les idées démocratiques, certains se tournent vers les organisations multilatérales du bloc occidental telles l'UE ou l'OTAN. L'adhésion en 2004 des pays baltes à l'Union Européenne en est la preuve.

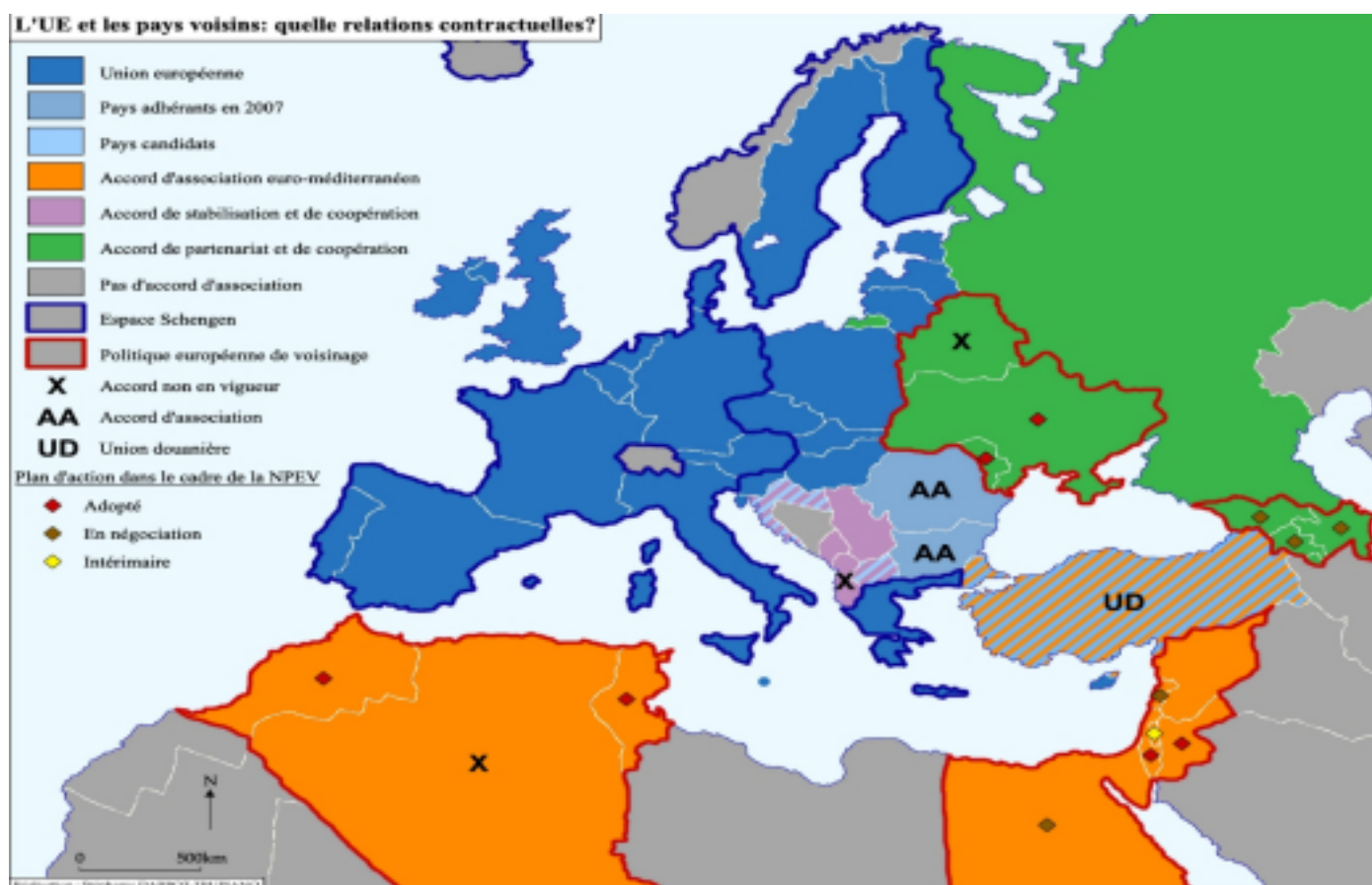
Depuis les années 2000, la Russie devient de plus en plus menaçante et les rapports avec les membres de l'ex bloc soviétique se durcissent. Un vent de volonté de liberté ou d'autonomie commence à souffler dans certains pays, même parmi les alliés les plus proches du pouvoir russe et des tensions se sont réveillées au fur et à mesure que les pays du bloc de l'est se détachent de la Russie. Le 14 août 2008 par exemple, à la suite des affrontements avec la Russie, le Parlement de Géorgie vote son départ de la CEI. L'avancée de l'Union Européenne vers l'Est n'arrange d'ailleurs pas la situation et constitue un des principaux éléments déclencheurs de la crise qui sévit en Ukraine actuellement.

Deux États montrent bien la division qui est en train de se produire aux confins orientaux de l'Europe: la Biélorussie et l'Ukraine. Deux anciennes républiques soviétiques voisines, historiquement alliées de la Russie, la première servant de porte d'entrée vers l'Europe pour cette dernière, l'autre cherchant à s'en éloigner par tous les moyens et se tournant vers la protection de l'UE et de l'OTAN. Deux États s'éloignant de plus en plus l'un de l'autre, alors qu'ils partageaient jusque-là des similarités fortes.



La Biélorussie d'aujourd'hui est un État autoritaire et antidémocratique, situé aux portes de l'Europe, allié majeur de la Russie, lui servant activement dans la guerre d'Ukraine. Depuis 1994, le président Alexandre Loukachenko a la mainmise absolue sur le pouvoir politique, mainmise qu'il maintient grâce à l'appui russe et à des manœuvres répressives en tout genre.

L'Ukraine, quant à elle, tente de s'éloigner de la Russie, tout en cherchant à préserver des relations cordiales avec son voisin. Cependant, dès son indépendance, acquise le 24 août 1991, le pays a cherché à se rapprocher des institutions européennes et atlantiques. La volonté du président actuel, Volodymyr Zelensky, renforce cette position et provoque le mécontentement russe. Du point de vue de l'UE, l'Ukraine est un État tampon avec la Russie, un carrefour stratégique où des tensions règnent, un pays dont la stabilité définit l'entente régionale et dont l'avenir, l'intégrité et la population sont menacés.



Source: *OpenEdition Journals*

Suite à la situation actuelle, l'accord de partenariat et de coopération avec la Russie est en train de sombrer voir : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/989>

Partie I - Les obstacles à une politique de l'UE aux confins orientaux

A) La Russie, puissance omniprésente et expansionniste dans la région

Les prétextes historiques de Vladimir Poutine font écho avec une doctrine dominante au temps des Tsars. Pour le chef du Kremlin, Ukrainien, Biélorusses et Russes ne forment qu'un peuple issu de la même histoire. Comme il le déclare lui-même à la veille du conflit ukrainien, "les Russes et les Ukrainiens ne formaient qu'un seul peuple" au regard de l'histoire entre les deux nations. Il est même allé plus loin en déclarant: "l'Ukraine ou la Biélorussie sont des États artificiels qui n'ont pas lieu d'être ». Cette vision pose déjà un des principaux problèmes: la Russie se présente comme une puissance omniprésente à caractère expansif dans la région.

D'autre part, l'Ukraine, elle, cherche sa propre autonomie par rapport à la Russie. Cependant, sa dépendance énergétique et l'aspiration d'une grande partie de la population à préserver des liens historiques, notamment dans les régions russophones de l'Est, expliquent la complexité des relations entre les deux pays. Cependant, des crises importantes les ont opposés depuis les années 2000, en particulier la question de la Crimée, la guerre civile intérieure avec les séparatistes des régions du Donbass, et de nos jours lors de l'invasion initiée en février dernier. Face à cette omniprésence de la Russie, dès son indépendance, acquise le 24 août 1991, les gouvernements ukrainiens ont cherché à se rapprocher des institutions européennes et atlantiques pour trouver ainsi un soutien stratégique. Membre du Conseil de l'Europe, le pays coopère avec l'Union Européenne dans le cadre de l'Accord de partenariat et de coopération, conclu en 1994 et entré en vigueur le 1er mars 1998. En outre, elle est engagée dans un partenariat avec l'OTAN depuis 1991 (Conseil de coopération nord-Atlantique). En juillet 1997, elle signe la Charte de partenariat spécifique portant à la création de la Commission Otan-Ukraine. Le 22 novembre 2002, le plan d'action Otan-Ukraine est adopté à Prague. La volonté du nouveau Président ukrainien Zelensky accentue cette politique, en attachant sans ambiguïté son pays aux institutions occidentales. Il se prononce pour l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Le 21 février 2005, même sans perspective d'adhésion, l'Ukraine signe avec l'Union un plan d'action renforcée. Et, le 27 juin 2021, le Secrétaire général de l'Otan est venu présenter à Kiev un document de travail en vue d'un dialogue plus étroit entre l'Otan et l'Ukraine.

Pour Vladimir Poutine, l'indépendance prise par le pays voisin en 1991 "est notre grand malheur et notre grande tragédie commune". Les récentes tentatives d'intégration de l'Ukraine dans l'OTAN et dans l'UE sont perçues par le Kremlin comme une agression et seraient selon Moscou à l'origine de l'invasion du pays le 24 février 2021.

B) Le rôle ambiguë de la Biélorussie

Comme dit en introduction, grâce à des fraudes massives, à la répression, à des manipulations grossières, à la disqualification et l'emprisonnement de ses adversaires les plus sérieux, Loukachenko se maintient au sommet d'un État autoritaire et antidémocratique. Allié principal de la Russie, porte vers l'Europe de cette dernière, ces deux États maintiennent des rapports de plus en plus forts. De fait, la Russie et la Biélorussie sont liées par un traité sur l'union des deux États, conclu à la fin des années 1990. Les deux pays entretiennent des relations étroites à tous les niveaux, stratégique et militaire, économique et commercial, douanier et financier ou encore juridique et culturel. Leurs liens se sont encore renforcés depuis la création, en 2014, de l'Union économique eurasiatique dont ils sont, avec le Kazakhstan, membres fondateurs.

Cependant, cette alliance entraîne la naissance d'une suspicion mutuelle entre les deux alliées. Le dirigeant

biélorusse ne souhaite pas se retrouver à la tête d'une nouvelle région russe et voir son pays dépecé au travers de privatisations organisées par Moscou. Aussi, Minsk (capitale biélorusse) affiche depuis plusieurs années des signes d'ouverture à l'égard de l'Occident pour se créer des marges de manœuvre et réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie. Cette volonté d'ouverture a néanmoins été réduite à néant avec la répression des manifestations populaires de la "révolution des pantoufles" de 2020-21 et l'actuelle complicité dans l'invasion de l'Ukraine, Moscou étant désormais le garant de la survie politique d'Alexandre Loukachenko. Cela devrait entraîner un approfondissement de l'intégration entre les deux pays, comme en atteste la signature de 28 programmes d'intégration économique le 4 novembre 2021. Alexandre Loukachenko semble contraint d'accorder à Moscou des concessions substantielles croissantes dans les secteurs économique et politique. Enfin, la position que décide d'adopter la Biélorussie face au conflit ukrainien, en tant qu'avant-poste russe, vérifie cette théorie et anéantit tout espoir de voir naître prochainement une entente avec l'UE. Vis à vis de l'Ukraine, le pays se contente donc principalement de suivre la voie ouverte par la Russie, et maintient des relations extérieures avec Kiev, mais la rupture est proche.

Face à ce conflit, l'UE doit mettre en place des mesures, une politique étrangère et de sécurité commune mais laquelle ? En effet, comme expliquait le penseur et officier prussien Clausewitz "la guerre n'est rien d'autre que l'immixtion de la politique par d'autres moyens". Par conséquent, l'enjeu de ce conflit se joue dans le domaine de la politique et des relations internationales. Mais face à l'expansionisme de la Russie et son influence dans d'autres pays tels que la Biélorussie, cette politique commune se complique. De même, le risque nucléaire se présente... Cette commission parlementaire *ad hoc* réunie dans les locaux de la Commission européenne à Madrid, tente d'établir quelles sont donc les lignes directrices à adopter vis-à-vis des voisins orientaux de l'UE à l'avenir.

Partie II - Quelles types de politiques adopter face à ce problème?

A) Un régime de sanctions contre des membres de haut niveau et plusieurs acteurs économiques importants de la Biélorussie.

Depuis octobre 2020, l'UE a progressivement imposé des mesures restrictives à l'encontre de la Biélorussie. Ces mesures ont été adoptées en réaction au caractère frauduleux de l'élection présidentielle organisée en août 2020 en Biélorussie. L'UE ne reconnaît pas les résultats de l'élection en Biélorussie, qu'elle dénonce comme une élection qui n'a été ni libre ni régulière.

Une condamnation contre l'utilisation par la Biélorussie de la pression migratoire, la contribution de ce pays à l'organisation des franchissements illégaux des frontières de l'UE et ses tentatives d'instrumentalisation des êtres humains à des fins politiques. En juin 2021, la Biélorussie commence à organiser des vols et des déplacements internes pour faciliter le transit de migrants vers l'UE. Le 4 juin, le Conseil Européen a décidé de renforcer les mesures restrictives existantes en raison de la situation en Biélorussie en instaurant une interdiction de survol de l'espace aérien de l'UE et d'accès aux aéroports de l'UE pour tous les types de transporteurs biélorusses. En réponse à l'implication de la Biélorussie dans l'agression militaire injustifiée et non provoquée de la Russie contre l'Ukraine, le Conseil a adopté des mesures supplémentaires ciblant le secteur financier biélorusse.

Les mesures adoptées auront pour effet de:

- limiter la prestation de services spécialisés de messagerie financière aux trois banques principales (Belagroprombank, Bank Dabrabyt, Banque de développement de la République de Biélorussie) ainsi qu'à leurs filiales biélorusses.

- d'interdire les transactions avec la Banque centrale de Biélorussie; d'interdire la cotation et la fourniture de services relatifs aux actions d'entités publiques biélorusses sur les plateformes de négociation de l'UE.

-de limiter considérablement les entrées financières dans l'UE en provenance de Biélorussie.

-d'interdire la fourniture de billets de banque libellés en euros à la Biélorussie

Notre commission parlementaire devra établir si ces mesures sont suffisantes ou si elles doivent être renforcées et proposer des recommandations à la Commission européenne et aux États membres pour l'avenir. En particulier se pose la question de comment appuyer les velléités de liberté de la population biélorusse tout en maintenant une position ferme par rapport à cet État.

B- Un accord d'association entre l'UE et l'Ukraine qui favorise l'approfondissement des liens politiques, le renforcement des liens économiques et le respect des valeurs communes.

L'accord d'association est entré en vigueur le 1er septembre 2017. Il favorise une collaboration économique entre l'UE et l'Ukraine. En effet, entre 2014 et 2021, l'UE soutient l'Ukraine au moyen de cinq opérations consécutives d'assistance macrofinancière (AMF), représentant au total 5 milliards d'euros de prêts. De plus, en février 2022, dans un contexte marqué par la perte d'accès aux marchés internationaux des capitaux en raison de l'incertitude géopolitique accrue et de l'impact de celle-ci sur la situation économique en Ukraine, l'UE a décidé de fournir un montant supplémentaire de 1,2 milliard d'euros afin de favoriser la stabilité en Ukraine. Mais l'UE a aussi décidé d'accorder des préférences commerciales à l'Ukraine en instaurant des mesures commerciales autonomes, supprimant ainsi unilatéralement les droits de douane. Les liens économiques se sont donc fortement renforcés en possible prévision d'une entrée de l'Ukraine dans l'Union Européen.



Source: *Associated Press, Emilio Morenatti,*

À Kiev, les bombardements de l'armée russe ont détruit de nombreux immeubles civils. Ukraine, 25 février 2022.

L'UE a aussi élaboré des plans pour soutenir les efforts déployés par des pays partenaires dans la lutte contre la pandémie. À l'appui de ces actions, l'UE et ses États membres se sont engagés à déployer un ensemble de mesures de réaction de l'Équipe Europe au niveau mondial, d'un montant de près de 36 milliards d'euros. Sur ce total, 190 millions d'euros sont alloués à l'Ukraine. Outre la stratégie de "l'Équipe Europe", l'UE aide aussi les 10 pays partenaires, y compris l'Ukraine, à couvrir leurs besoins de financement immédiats, qui ont augmenté en raison de la pandémie de COVID-19. Ainsi, l'UE fournira jusqu'à 3 milliards d'euros d'assistance macrofinancière à ces 10 partenaires de l'élargissement et du voisinage afin de les aider à faire face aux retombées économiques de la pandémie de COVID-19. L'aide financière sera accordée sous la forme de prêts à des conditions très favorables, 1,2 milliard d'euros étant alloués à l'Ukraine. Cette entraide politique, sanitaire et économique est-elle aussi une démonstration du rapprochement entre l'Ukraine de Volodymyr Zelenskyy et l'Europe des 27.

Mais tous ces éléments semblent aujourd'hui incertains et obsolètes dans un contexte où l'intégrité et l'indépendance de l'Ukraine sont menacées.

Conclusion - Perspectives

Cette commission parlementaire a donc pour objectif, dans le dialogue avec les experts et diplomates invités y compris des États belligérants, d'établir des préconisations d'urgence adressée à la Commission européenne et aux États membres sur l'évolution des relations de l'UE avec ses voisins ukrainiens et biélorusses. L'avantage du travail des parlementaires c'est qu'il peut voir aussi plus loin que les événements actuels et rappeler les priorités de la paix et de la coopération avec l'ensemble des peuples européens. Le rapport à mettre en oeuvre d'urgence de cette rencontre internationale à Madrid, sera communiqué le 29 avril aux médias par conférence de presse.

Bibliographie/ Sitographie:

https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/foreign-and-security-policy_fr

https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/30a1_fr.htm

<https://www.cairn.info/revue-projet-2006-1-page-11.htm>

<https://www.franceculture.fr/emissions/la-revue-de-presse-internationale/la-revue-de-presse-internationale-du-lundi-28-fevrier-2022>

<https://www.20minutes.fr/monde/3241579-20220224-guerre-ukraine-ukraine-russie-bielorussie-liens-historique-trois-etats-slaves>

<https://www.cairn.info/revue-oultre-terre1-2003-3-page-149.htm>

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/l15b5113_rapport-information

<https://www.revuepolitique.fr/bielorussie-2020-le-risque-dun-embrasement-europeen/>

<https://uacrisis.org/fr/diplomatic-tensions-ukraine-vs-belarus>

https://www.francetvinfo.fr/monde/bielorussie/guerre-en-ukraine-la-bielorussie-base-arriere-de-la-russie_4985844.html

https://www.lemonde.fr/international/article/2022/01/22/avec-la-bielorussie-l-ukraine-menacee-d-encerclement-par-les-russes_6110553_3210.html

<https://www.consilium.europa.eu/fr/>

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_en

