
**L'Allemagne et le Partenariat oriental
après la crise en Ukraine**

**Liana Fix
Anna-Lena Kirch**

Janvier 2016

Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Directeur de collection : Barbara Kunz, Hans Stark

ISBN: 978-2-36567-520-8

© Ifri, 2016 – Tous droits réservés

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Les auteurs

Liana Fix est membre du département de recherche Europe de l'Est et Eurasie de l'Institut allemand pour la politique internationale et la sécurité (SWP). Elle travaille sur la politique allemande et européenne vis-à-vis de la Russie, ainsi que sur la politique étrangère russe dans le Sud-Caucase et la Géorgie.

Anna-Lena Kirch est assistante de recherche au Programme Europe du German Marshall Fund of the United States (GMF). Elle y travaille sur les différents aspects de gouvernance et d'intégration de l'Union européenne, mais aussi sur la politique étrangère et de sécurité de l'UE, ainsi que sur la politique étrangère allemande.

Résumé

Le conflit en Ukraine et autour de ses enjeux a propulsé le Partenariat oriental (PO) de l'Union européenne sous les feux de la rampe de la scène internationale. Considérée dédaigneusement comme un instrument politique bureaucratique et technique, la Politique européenne de voisinage (PEV) et son volet régional couvrant l'Europe de l'Est au sens large, le Partenariat oriental, ont gagné en importance de façon tout à fait inattendue sur le plan géopolitique en l'espace de quelques mois. Du même coup, l'Allemagne – pourtant réticente à se placer en première ligne de l'initiative du PO – s'est retrouvée au centre des efforts de gestion de crise déployés en Ukraine. Pourtant, la position générale de l'Allemagne vis-à-vis du PO n'en a pas été changée pour autant en ce qui concerne la perspective d'une possible adhésion à l'UE des pays les plus avancés. Pour l'Allemagne, le PO reste un outil d'*Ordnungspolitik* – dont l'objet est de ramener l'ordre dans la région – et non un instrument de pré-adhésion.

Le réexamen de la PEV 2015 reflète bien la position de l'Allemagne : il ne mentionne rien sur la possibilité d'une perspective d'adhésion et ne prévoit qu'un nombre limité de mesures incitatives supplémentaires pour les pays associés que sont l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Du point de vue de l'Allemagne, le soutien de l'UE doit se concentrer plus sur le renforcement de la conditionnalité pour éviter un recul dans les pays associés et moins sur de nouvelles incitations financières ou de nouvelles formes de coopération. Malgré le conflit qui secoue l'Ukraine, l'Allemagne reste convaincue que la stabilisation dans le voisinage ne peut être accomplie que grâce à la Russie, et non contre elle.

Il reste à savoir si cette approche suffit à mener le processus de transformation visé et à apporter la stabilité dans le voisinage dans le contexte d'une Russie qui prend de l'envergure. Pour les pays non associés (Arménie, Biélorussie et Azerbaïdjan), les aspirations de transformation de la PEV ont été abandonnées au profit d'une démarche plus pragmatique et transactionnelle : les coopérations différenciées offrent à ces pays un nouveau moyen de s'entendre avec l'UE au-delà des accords d'association ou des zones de libre-échange approfondi et complet. Au-delà de la gestion de crise, le défi que représente le cas ukrainien pour le *leadership* allemand reviendra à poser la question de savoir ce que l'Allemagne pourra faire de plus si Minsk II n'est pas mis en œuvre et si le conflit dans l'est de l'Ukraine devient un conflit de plus dans la région, voué à durer et rester sans solution.

Executive Summary

The conflict in and about Ukraine has catapulted the European Union's Eastern Partnership (EaP) into the limelight of international attention. Belittled as a bureaucratic and technical policy instrument, the European Neighbourhood Policy and the EaP as its Eastern regional dimension have within the course of a few months gained unexpected geopolitical significance. By the same token, Germany – initially reluctant to be at the forefront of the Eastern Partnership initiative – has found itself at the centre of crisis-management efforts in Ukraine. This has, however, not resulted in a change of Germany's general position towards the EaP with regard to a possible membership perspective for the most advanced countries. For Germany, the EaP remains a tool of *Ordnungspolitik* – projecting order in the neighbourhood – and not a pre-accession instrument.

The 2015 ENP review reflects Germany's position: It offers no indication of a possible membership perspective and only limited additional incentives for the associated countries Ukraine, Georgia and Moldova. From a German perspective, EU support should focus more on strengthening conditionality to avoid a backsliding in associated countries and less on additional financial incentives or cooperation formats. Despite the conflict in Ukraine, Germany remains convinced that stabilisation in the neighbourhood can only be achieved with and not against Russia.

Whether this approach is sufficient to drive the transformation process and provide stability in the neighbourhood, given Russia's increasing assertiveness, remains to be seen. For non-associated countries (Armenia, Belarus and Azerbaijan), the transformative aspirations of the ENP have been given up for a more pragmatic and transactional approach: differentiated cooperation offers these countries a new channel to engage with the EU beyond Association Agreements/Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs). For Ukraine, the test for German leadership beyond crisis-management will be what more Germany can do if Minsk II is not implemented and the conflict in Eastern Ukraine becomes yet another protracted and unresolved conflict in the neighbourhood.

Sommaire

INTRODUCTION	5
L'ALLEMAGNE ET LE PARTENARIAT ORIENTAL AVANT LE CONFLIT EN UKRAINE	7
L'Allemagne en retrait	7
Relations bilatérales contre relations multilatérales	8
LE CONFLIT UKRAINIEN ET LA PRISE DE <i>LEADERSHIP</i> DE L'ALLEMAGNE	12
Euromaidan : « Pas de rôle de médiateur pour l'Allemagne »	12
Un cadre de gestion de crise allemand en trois volets.....	14
LA RÉVISION DE LA PEV DU POINT DE VUE ALLEMAND	17
Pragmatisme et définition des priorités	17
Analyse allemande du réexamen de la PEV.....	20
PERSPECTIVES : L'AVENIR DU PARTENARIAT ORIENTAL ET LE RÔLE DE L'ALLEMAGNE	22
NOTES DU CERFA	24
Dernières publications du Cerfa	24
LE CERFA	25

Introduction

Le Partenariat oriental (PO) a été lancé en 2008 par la Pologne et la Suède. Dimension orientale de la Politique européenne de voisinage (PEV), il visait à transformer les pays à l'est de l'Union européenne (UE) en une région prospère et stable, suivant l'exemple de l'UE en matière de gouvernance et d'État de droit. Grâce aux accords d'association bilatéraux, portant notamment sur l'accès au marché sous la forme de zones de libre-échange approfondi et complet (connues sous leur acronyme anglais DCFTA), mais aussi grâce à la coopération multilatérale entre six pays participant au PO (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), une intégration progressive réalisée sur la base de la convergence des normes et valeurs européennes devait créer une « Europe élargie¹ » sans perspective d'adhésion explicite – permettant ainsi à ces pays de partager « tout sauf les institutions », comme le résume la formule notoire de l'ancien président de la Commission européenne Romano Prodi².

La PEV a été élaborée comme une « alternative à la géopolitique³ » : sur la base des expériences faites en matière de politique d'élargissement, elle associe dans sa méthodologie différents éléments et outils de politique en matière de développement, de commerce extérieur, d'affaires étrangères et de sécurité⁴. Toutefois, les aspects de politique étrangère et de sécurité, tout comme ceux de prévention et de résolution des conflits ne bénéficiaient pas autant d'attention que l'idée de transformer les États du PO par l'action de gouvernance externe. Rattrapé par le conflit en Ukraine, le programme a été complété par des aspects sécuritaires : à la suite du refus du président Ianoukovitch de signer l'accord d'association en novembre 2013 qui a entraîné les manifestations

1. Commission européenne, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, 11 mars 2003, disponible à l'adresse : <<http://eur-lex.europa.eu>>.

2. Romano Prodi, « L'Europe élargie – Une politique de proximité comme clé de la stabilité », discours à la sixième conférence mondiale du réseau ECSA, Bruxelles, 5-6 décembre 2002, disponible à l'adresse : <<http://ec.europa.eu>>.

3. Stefan Lehne, « Relaunching the European Neighborhood Policy », 12 décembre 2014, publication *Strategic Europe* du blog Carnegie Europe, disponible à l'adresse : <<http://carnegieeurope.eu>>.

4. Barbara Lippert, « The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions », document politique de la Friedrich-Ebert-Stiftung, juillet 2007, disponible à l'adresse : <<http://library.fes.de/pdf-files/id/04737.pdf>>.

Euromaidan, puis les interventions russes en Crimée et dans l'est de l'Ukraine, l'UE s'est retrouvée malgré elle partie au conflit dont l'enjeu portait sur les sphères d'influence dans le voisinage partagé avec la Russie.

Étonnamment, ce ne sont pas les acteurs traditionnels de l'Europe en matière d'affaires étrangères et de sécurité qui ont pris le *leadership* dans les efforts de gestion de crise en Ukraine, à savoir la France et le Royaume-Uni. À leur place, l'Allemagne est montée au créneau avec le soutien de la France et de la présidence suisse de l'OSCE dans divers cadres de dialogue. Si elle a toujours mené une politique orientale active compte tenu de sa situation géographique, de son histoire et de ses liens économiques avec ses voisins de l'Est, l'Allemagne maintient aussi traditionnellement des liens solides avec la Russie, tout en restant activement engagée dans l'amélioration des relations UE-Russie – ce qui lui a valu des critiques sur sa politique « priorité à la Russie⁵ ». Tout au long du conflit ukrainien, l'Allemagne a privilégié son rôle de *leadership* dans les efforts de gestion de crise par rapport à sa relation avec la Russie, rejetant par principe les actions russes, considérées comme une violation du droit international et de l'ordre européen en matière de sécurité.

Dans quelle mesure le conflit ukrainien et ses enjeux ont-ils modifié l'engagement et la réflexion de l'Allemagne vis-à-vis du Partenariat oriental, notamment en ce qui concerne une perspective d'adhésion pour les pays les plus avancés ? Quels sont les intérêts et les positions de l'Allemagne dans le processus de réexamen de la Politique européenne de voisinage et pour l'avenir du Partenariat oriental ? La présente analyse répondra à toutes ces questions. Elle donnera dans une première partie une vue d'ensemble de l'engagement de l'Allemagne dans le Partenariat oriental avant le conflit ukrainien, avant de poursuivre avec la prise de *leadership* croissante en matière de gestion de crise. Pour conclure, elle abordera le point de vue de l'Allemagne sur le processus de réexamen de la Politique européenne de voisinage et mettra en perspective l'avenir du Partenariat oriental en général.

5. Iris Kempe, "From a European Neighbourhood Policy toward a New *Ostpolitik*. The Potential Impact of German Policy", *CAP Policy analysis*, n° 6, 2006, disponible à l'adresse : <www.cap.lmu.de/download/2006/kempe_ostpolitik.pdf>.

L'Allemagne et le Partenariat oriental avant le conflit en Ukraine

L'Allemagne, première puissance commerciale européenne, dépend de la stabilité des marchés d'exportation et d'approvisionnement en énergie. Il lui est donc essentiel d'assurer un voisinage européen stable et prospère, comme le prévoyait la Politique européenne de voisinage. Cette dernière a été mise en place « pour garantir la stabilité politique et l'état de droit dans un espace élargi et favoriser les échanges de capital humain, d'idées, de savoirs et de cultures⁶ » en partenariat avec les pays voisins de l'UE à l'Est et au Sud.

Tandis qu'approchait le grand élargissement à l'Est de 2004, l'Allemagne, ainsi que d'autres États membres de l'UE ont reconnu le besoin de faire des compromis sur les relations de l'UE avec ses voisins à la fois sur un plan politique et institutionnel, compte tenu de la nouvelle taille de l'UE et de son hétérogénéité. L'Allemagne a donc accueilli favorablement l'idée de proposer aux pays du voisinage européen de faciliter leur transformation politique et systémique conformément aux valeurs et aux normes européennes en établissant des liens économiques et politiques plus étroits avec eux⁷.

L'Allemagne en retrait

Même si les objectifs et les instruments de *soft power* de la Politique européenne de voisinage étaient compatibles avec le programme de politique étrangère et son identité de puissance civile de l'Allemagne, cette dernière ne comptait pas initialement parmi les éléments moteurs de la PEV. En effet, en laissant la prise d'initiative politique aux pays du groupe de Visegrád, ainsi qu'à la Lituanie et à la Suède, les décideurs politiques allemands donnaient à leur pays la possibilité de s'engager plus activement dans l'amélioration des relations entre l'UE et la Russie, dans la mesure où ce pays avait écarté d'entrée de jeu toute participation à la PEV⁸. Par exemple, l'initiative des « quatre

6. Commission européenne, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *op. cit.*

7. Katrin Böttger, *Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik : Akteure und Koalitionen*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

8. Hiski Haukkala, "Russian Reactions to the European Neighborhood Policy", *Problems of Post-Communism*, vol. 55(5), 2008, p. 40-48.

espaces communs » avec la Russie a été lancée sur la proposition de l'Allemagne en mai 2003, à l'occasion du sommet UE-Russie organisé à Saint-Pétersbourg. Cependant, l'Allemagne restait convaincue que les pays d'Europe de l'Est, qualifiés de « voisins européens » par opposition aux « voisins de l'UE » du bassin méditerranéen, méritaient une reconnaissance particulière et un soutien spécial de la part de l'UE. Mais contrairement à la Pologne, à la Suède et aux pays baltes, l'Allemagne n'envisageait pas de pousser le soutien de l'UE au point d'offrir aux voisins de l'Est la perspective explicite de l'adhésion à l'UE.

En 2006, le ministère fédéral des Affaires étrangères a proposé une initiative « PEV Plus ». Avec les images de la révolution orange en Ukraine encore à l'esprit de ses décideurs politiques, l'Allemagne a proposé un cadre régional spécifique pour l'Est en sus des démarches bilatérales de la Politique européenne de voisinage. Bien que l'initiative ait finalement échoué, de nombreux aspects ont été inclus par la suite en 2008 dans la proposition suédo-polonaise de Partenariat oriental, que le Conseil européen a adoptée en mars de l'année suivante. Une fois de plus, les activités dans le voisinage oriental de l'UE et la PEV se sont accompagnées d'une initiative politique s'adressant à la Russie : en 2010, l'UE a conclu avec la Russie un partenariat pour la modernisation, basé sur le modèle de partenariat germano-russe de 2008. L'Allemagne a toujours été convaincue que le voisinage oriental ne pouvait être stabilisé et réformé de façon durable que si les instruments de la PEV s'accompagnaient d'un partenariat performant entre l'UE et la Russie.

Relations bilatérales contre relations multilatérales

L'Allemagne a apporté son soutien à la démarche multilatérale de la Politique européenne de voisinage, sans pour autant vouloir aligner complètement ses relations bilatérales avec un programme européen. Tandis que la PEV, profondément marquée par des valeurs démocratiques, vise à appliquer le principe du « plus pour plus » en accordant aux pays voisins un plus grand accès aux marchés européens et aux outils de rencontre en échange du renforcement des droits de l'homme et de l'état de droit, les relations bilatérales ont souvent suivi une logique du « plus pour moins⁹ ». En ce qui concerne le commerce, l'accès aux énergies renouvelables, la sécurité et la migration, l'Allemagne était contrainte par ses intérêts de maintenir des relations diplomatiques et commerciales avec des pays dans le voisinage européen sans exiger de contrepartie sur les droits de l'homme ou la démocratie. Cela s'applique particulièrement

9. Michael Leigh, "New Policies Urgently Needed for EU Neighborhood", blog GMF, 18 novembre 2015, disponible à l'adresse : <www.gmfus.org>.

aux régimes autocratiques dans le voisinage de l'UE au Sud comme ceux en Égypte, en Tunisie, en Algérie ou au Maroc, avec qui l'Allemagne entretenait des relations étroites malgré les violations des droits de l'homme¹⁰. L'efficacité de la PEV a pâti de ses incohérences entre ses objectifs globaux et les différentes politiques bilatérales avec les États membres.

Pourtant, ces actions disparates n'ont pas vraiment causé de problème au Partenariat oriental. L'importance des relations commerciales de l'Allemagne avec les pays du voisinage oriental reste somme toute relative, tandis que les importations d'énergie allemandes proviennent principalement de Russie. Si l'on regarde les importations allemandes en 2014, les pays du PO ne se placent qu'entre la 45^e et la 105^e position (respectivement l'Azerbaïdjan et la Géorgie). Les chiffres des exportations allemandes vers ces pays offrent un tableau similaire¹¹. En comparaison, la Russie était le 10^e pays par l'importance des importations et le 13^e pour les exportations en 2014¹².

En se présentant en exception à ce modèle caractérisé par de faibles liens commerciaux et un potentiel limité, l'Azerbaïdjan met en difficulté l'Allemagne et l'UE qui se retrouvent écartelées entre valeurs démocratiques et considérations économiques. Ce pays du Caucase, à la fois prospère et autocratique, constitue un partenaire commercial attrayant pour l'Allemagne, spécialement du point de vue des importations de pétrole brut et des exportations de voitures et de machines. Cependant, il ne manifeste aucun intérêt dans la transformation démocratique sur le plan national ou dans une association politique plus étroite avec l'UE en général, tant que reste de mise la conditionnalité en matière de droits de l'homme et d'État de droit.

Globalement toutefois, l'exercice d'équilibre entre l'approche multilatérale de l'UE basée sur les valeurs et les intérêts économiques bilatéraux a été plus manifeste pour l'Allemagne dans les relations avec la Russie que dans celles avec les voisins orientaux. Dès lors, l'Allemagne a été en mesure de mettre fortement l'accent sur la société civile, la politique de culture étrangère et la coopération dans le développement sans renoncer à ses propres intérêts stratégiques dans la région.

La présence et l'engagement de l'Allemagne dans le PO ont bénéficié d'un solide consensus politique entre les partis sur le statut

10. Edmund Ratka, *Deutschlands Mittelmeerpolitik : Selektive Europäisierung von der Mittelmeerunion bis zum Arabischen Frühling*, Baden-Baden, Nomos, 2014.

11. Position des pays par rapport à l'Allemagne (importations/exportations) : Azerbaïdjan (position 45/72), Ukraine (position 51/43), Biélorussie (position 74/56), Moldavie (position 93/91), Arménie (position 102/115), Géorgie (position 105/87), données disponibles à l'adresse : <www.gtai.de>.

12. Cf. données économiques pour le commerce et l'investissement allemands pour la Russie, disponible à l'adresse : <www.gtai.de>.

de l'Europe centrale et orientale considérée comme la « région unique la plus importante¹³ » pour le pays, ce qui a entraîné l'allocation d'un budget généreux aux fondations politiques allemandes travaillant dans la région ou sur la question¹⁴. Par conséquent, ces fondations y sont bien implantées et couvrent, par leurs activités, tous les pays du Partenariat oriental afin de stimuler les pratiques de bonne gouvernance, la démocratisation et le dialogue international, bien que leurs homologues américaines aient été plus actives encore dans le soutien aux « révolutions de couleur » en Géorgie en 2003 et en Ukraine en 2004.

Le service allemand des échanges universitaires a apporté son soutien en 2013 à plus de 16 000 échanges de personnes venues d'Europe centrale et orientale, mais aussi de la CEI. En outre, les dotations privées jouent un rôle toujours plus important dans la tenue de forums de dialogue, stimulant les réseaux et les moyens de rencontre pour les jeunes leaders, mais aussi favorisant les échanges en matière de politique et d'expertise. En outre, les entreprises allemandes ont mis en place un réseau très dense de chambres de commerce et autres bureaux de représentation des entreprises allemandes (en Ukraine, en Biélorussie, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Arménie). Le Comité sur les relations économiques avec l'Europe de l'Est (*Ostausschuss der deutschen Wirtschaft*) qui inclut les principales associations de l'économie allemande est actif aussi bien en Europe de l'Est que dans le Caucase-Sud. De plus, la coopération allemande en Europe de l'Est en matière de développement compte également sur une vaste série de soutiens dans le développement durable, l'efficacité énergétique, la santé et l'assistance technique aux réformes administratives¹⁵.

Compte tenu de la forte présence dans la région de ses divers réseaux, l'Allemagne a montré un engagement dépassant largement celui des autres États membres de l'UE, tout en exerçant sa puissance, continuellement mais avec douceur, dans le voisinage oriental. L'exercice sur le long terme de ce *soft power* et l'engagement bilatéral quotidien dans les pays du Partenariat oriental ont renforcé la Politique européenne de voisinage, même si l'impact allemand sur le développement des différents pays peut difficilement être dissocié des autres efforts européens et bilatéraux.

La politique Espace de sécurité constitue un autre aspect d'engagement bilatéral vis-à-vis des pays du Partenariat oriental.

13. Kai-Olaf Lang, "Germany, the European Union, and their Gentle Force in the European Neighbourhood – A Comparison of Two Soft Power Engines", in Toms Rostoks and AndrisSpruds (Éd.), *The Different Faces of Soft Power: the Baltic States and Eastern Neighborhood Between Russia and the EU*, Latvian Institute for International Affairs, Riga, 2015, p. 49.

14. Konrad Adenauer Foundation (CDU), Friedrich Ebert Foundation (SPD), Heinrich BoellFoundation (Bündnis 90/Die Grünen), Friedrich Naumann Foundation (FDP), Hanns Seidel Foundation (CSU), Rosa Luxemburg Foundation (Die Linke).

15. Pour plus de détails, voir Kai-Olaf Lang, *op. cit.*

L'absence dans le PO d'un volet ambitieux sur la prévention et la résolution des conflits requiert en la matière l'intervention séparée des différents états membres en dehors du cadre de la Politique européenne de voisinage, par exemple en Moldavie et en Géorgie (mission d'observation de l'UE). L'initiative Meseberg de 2010 se distingue particulièrement. En échange de la création d'un Comité politique et de sécurité UE-Russie, l'Allemagne espérait obtenir le soutien de la Russie dans une nouvelle initiative de résolution de conflit en Transnistrie. Toutefois, cette initiative non coordonnée au niveau de l'UE et repoussée par la Russie malgré un certain intérêt manifesté en premier lieu s'est soldée par un échec¹⁶.

En somme, l'engagement de l'Allemagne dans le Partenariat oriental avant le conflit en Ukraine en 2013 se caractérise à la fois par un effort et un soutien continu en faveur du partenariat, par une réticence à assumer un rôle de leader et de moteur politique, et par le rejet du PO en tant qu'instrument de la politique d'élargissement. Néanmoins, l'Allemagne a manifesté un soutien indéfectible aux politiques s'inscrivant dans le cadre du PO sans saper ou contourner la politique européenne de façon substantielle au profit de ses propres intérêts économiques ou nationaux. Au lieu de cela, le *soft power* de l'Allemagne, mais aussi ses liens étroits, ses réseaux et ses échanges avec les pays du PO, ainsi que son engagement en matière de résolution des conflits ont contribué de façon positive aux relations avec les voisins orientaux. Parallèlement à cela, la politique de voisinage à l'Est s'est toujours accompagnée de politiques vis-à-vis de la Russie, souvent à l'initiative de l'Allemagne, dans l'intention permanente d'établir un voisinage stable non pas contre, mais avec la Russie.

16. Vladimir Socor, "Meseberg Process, Germany Testing EU-Russia Security Cooperation Potential", *Eurasia Daily Monitor*, vol. 7, numéro 191, 22 octobre 2010, disponible à l'adresse : <www.jamestown.org>.

Le conflit ukrainien et la prise de *leadership* de l'Allemagne

Tandis que le processus de négociation des accords d'association du Partenariat oriental incluant les zones de libre-échange approfondi et complet avec l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine était principalement géré par les institutions européennes, notamment la Commission, la première signature d'un accord d'association avec l'Ukraine a ramené les États membres de l'UE (l'Allemagne en particulier) sur le devant de la scène dans le contexte de l'escalade du conflit avec la Russie.

La signature des accords d'association avec les pays de l'Est ne se ferait pas aussi facilement que l'UE l'avait espéré. La « volteface » arménienne lors de la préparation du sommet de Vilnius en 2013 en a été le premier signe¹⁷ : en dépit de la réussite de la phase de négociation en vue d'un accord d'association, le président arménien a annoncé sa décision de rejoindre l'Union économique eurasiatique emmenée par la Russie à l'issue d'une visite à Moscou en septembre 2013, obtenant en échange d'une réduction de prix du gaz russe. Malgré ce message d'alarme qui montrait la volonté de la Russie de mettre la pression sur les pays du PO, le refus du président Ianoukovitch de signer l'accord d'association une semaine avant le sommet de Vilnius en novembre 2013 fut une surprise pour l'UE, comme les manifestations Euromaidan qui ont suivi à Kiev et dans tout le pays.

Euromaidan : « Pas de rôle de médiateur pour l'Allemagne »

Le gouvernement allemand avait d'abord adopté une position réservée à l'égard des manifestations Euromaidan. Frank-Walter Steinmeier, fraîchement nommé ministre des Affaires étrangères depuis le 17 décembre, a refusé de faire endosser à l'Allemagne le rôle de médiateur, tout en renvoyant à l'action de l'UE¹⁸. Gernot Erlar,

17. "EU-Officials Warn Yerevan Over U-Turn", *RFE/RL*, 4 septembre 2013, disponible à l'adresse : <www.rferl.org>.

18. „Steinmeier lehnt eine Vermittlerrolle ab“, *Die Welt*, 19 décembre 2013, disponible à l'adresse : <www.welt.de>.

coordinateur pour la coopération intersociétale avec la Russie, l'Asie centrale et les pays du Partenariat oriental, a défendu un engagement limité de l'Allemagne, critiquant au passage l'ancien ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle qui avait réalisé une visite surprise à Kiev lors des dernières semaines à son poste¹⁹. Avec l'escalade de la situation à la suite du resserrement de la législation relative aux manifestations en janvier 2014 et les affrontements violents survenus en février, l'Allemagne est finalement intervenue en tant qu'élément du Triangle de Weimar : les trois ministres des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier, Laurent Fabius et Radosław Sikorski ont négocié le 21 février un accord entre le président Ianoukovitch et l'opposition sur l'organisation de nouvelles élections présidentielles prévues pour la fin 2014. En outre, le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'était entendu sur des sanctions visant l'Ukraine.

L'accord entre le gouvernement et l'opposition n'aura pas résisté longtemps : la disparition du président Ianoukovitch le 22 février dans des conditions de sécurité obscures a entraîné la formation d'un gouvernement de transition dirigé par Arseniy Yatsenyuk, et considéré illégitime par la Russie²⁰. Début mars, il a été fait état de mouvements de troupes russes en Crimée et de la prise de position stratégique sur la péninsule. En réponse, l'UE a suspendu les discussions avec la Russie sur la question des visas ainsi que sur un nouvel accord de partenariat et de coopération.

L'attitude et les critiques de Berlin vis-à-vis de Moscou sont également devenues plus marquées. Dans une déclaration du gouvernement au Bundestag cinq jours avant l'annexion de fait de la Crimée, la chancelière allemande Angela Merkel a fermement condamné l'action de la Russie tout en proposant un cadre de gestion de crise en trois volets : sanctions économiques contre la Russie – mise en place d'un dialogue entre l'Ukraine et la Russie – et renforcement de l'État ukrainien. Cette politique devait être menée avec l'appui de l'UE et des États-Unis²¹.

19. Gernot Erler, „In Sachen Ukraine gibt es in der EU zu viele Fehleinschätzungen“, *Internationale Politik*, 12 décembre 2013, disponible à l'adresse : <<https://zeitschrift-ip.dgap.org>>.

20. Administration de la Présidence russe, „Vladimir Putin Answered Journalists' Questions on the Situation in Ukraine“, *kremlin.ru*, 4 mars 2014, disponible à l'adresse : <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>>.

21. Gouvernement fédéral allemand, « Déclaration du gouvernement », 13 mars 2014, disponible à l'adresse : <www.bundeskanzlerin.de>.

Un cadre de gestion de crise allemand en trois volets

L'Allemagne a pris le *leadership* sur les trois aspects du cadre de gestion de crise. Le gouvernement allemand avec l'appui de Didier Burkhalter, président suisse et président en exercice de l'OSCE, a pris la tête du mouvement visant à créer un groupe de contact tripartite sous l'égide de l'OSCE et qui a abouti au processus de Minsk. L'Allemagne a joué un rôle important de négociateur dans la définition d'une position européenne commune en matière de sanctions – à la fois contre l'inertie des États membres les plus réticents et contre la pression des États membres les plus demandeurs. En outre, l'Allemagne a considérablement contribué aux efforts de stabilisation et de soutien en faveur de l'Ukraine au regard de l'assistance financière et humanitaire, mais aussi du conseil apporté pour mettre en œuvre les réformes structurelles. Les consultations et les visites ont été nombreuses entre Allemands et Ukrainiens, qu'il s'agisse d'officiels, de groupes de conseils ou d'associations professionnelles²².

Sur le plan de la politique de sanctions, l'Allemagne a joué un rôle important pour obtenir le soutien des États membres de l'UE aux trois volets du régime de sanctions. Tandis que les plus réticents s'opposaient initialement à l'inclusion d'un volet économique au régime prévu par l'UE, les pays baltes et la Pologne souhaitaient traiter les questions de sécurité plus fermement. Les grands États membres avaient également des intérêts à défendre : la France avec ses deux bâtiments de guerre Mistral construits pour la Russie, mais aussi le Royaume-Uni avec les répercussions économiques pour la ville de Londres. La mise en œuvre de sanctions sur certains aspects économiques a finalement été adoptée le 29 juillet 2015 à la suite d'événements externes – en particulier l'abattage du vol MH17 dans l'est de l'Ukraine le 17 juillet 2014²³.

En outre, après avoir œuvré depuis le début en faveur de l'importance de l'implication de l'OSCE, l'Allemagne, avec l'appui de la présidence suisse de l'organisation, a pris la tête du déploiement d'une mission d'observation spéciale en Ukraine en mars 2014 chargée par la suite de suivre la mise en œuvre des accords de Minsk. Il faut ajouter que l'Allemagne était étroitement impliquée dans les activités de navette diplomatique de la présidence suisse de l'OSCE pour la création d'un groupe de contact tripartite début 2014 sous l'égide de l'ambassadrice suisse Heidi Tagliavini. L'opération s'est soldée par la conclusion du premier accord de Minsk le

22. Auswärtiges Amt, „Hochrangige deutsche Unterstützung für die Ukraine“, 1^{er} octobre 2015, communiqué de presse, disponible à l'adresse : <www.auswaertiges-amt.de>.

23. Conseil européen, « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine », communiqué de presse, 18 novembre 2015, disponible à l'adresse : <www.consilium.europa.eu>.

5 septembre 2014 entre Moscou, Kiev et les séparatistes prorusses²⁴. Dans la mesure où le premier accord de Minsk n'a pas abouti à un cessez-le-feu durable dans l'est de l'Ukraine, l'Allemagne a décidé, avec le soutien de la France, de prendre l'initiative lors d'une réunion en Normandie le 6 juin 2014 pour la création d'un groupe international de contact composé de l'Allemagne, la France, l'Ukraine et la Russie, qui a ensuite négocié le deuxième accord de Minsk le 12 février 2015.

Parallèlement à la gestion de crise en Ukraine, la signature des accords d'association avec la Moldavie et la Géorgie avait été repoussée à juin 2014 afin d'éviter toute tentative russe de dernière minute de faire capoter le processus d'association avec d'autres pays du Partenariat oriental – leur signature est en vigueur à titre provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014²⁵. Initialement, la signature devait avoir lieu lors du sommet de Riga en mai 2015. Le gouvernement ukrainien a signé la partie politique de l'accord d'association en mars 2014, avant d'en signer l'entièreté, dont la zone de libre-échange approfondi et complet, à l'issue des élections présidentielles en juin de la même année. L'entrée en vigueur de la zone de libre-échange a toutefois été repoussée à 2016 (les biens ukrainiens bénéficiant toutefois déjà de l'accès au marché de l'UE) afin d'éviter les répercussions négatives sur l'économie ukrainienne de contre-mesures russes et pour apaiser les craintes de Moscou sur l'importation illégale en Russie de biens venus de l'UE via l'Ukraine.

Lors du sommet de Riga en mai 2015, Angela Merkel a salué les progrès effectués par l'Ukraine et la Géorgie en matière de libéralisation des visas, mais a refusé d'offrir à ces précurseurs du PO que sont l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, toute perspective d'adhésion comme l'avaient défendu la Pologne, la Lituanie et le parti écologiste allemand²⁶. Dans un discours au Bundestag le 21 mai 2015, la chancelière allemande avait insisté sur le fait que « justement compte tenu de la situation, l'idée du Partenariat oriental était plus importante que jamais²⁷ ». Toutefois, elle a aussi mis fin aux espoirs des États du PO en excluant spécifiquement toute future adhésion (« Le Partenariat oriental n'est pas un instrument de la politique d'élargissement²⁸ »), soulignant qu'il était important de ne pas susciter des attentes qui ne sauraient être satisfaites.

24. Christian Nünlist, „Testfall Ukraine-Krise : das Konfliktmanagement der OSZE unter schweizer Vorsitz“, *Center for Security Studies Bulletin*, ETH Zürich, mars 2014, disponible à l'adresse : <www.css.ethz.ch>.

25. Cf. *Journal officiel de l'Union européenne*, L259, 30 août 2014, disponible à l'adresse : <<http://eur-lex.europa.eu>>.

26. Bündnis 90 Die Grünen, „EU-Perspektive für Östliche Partnerschaft notwendig“, communiqué de presse, 20 mai 2015, disponible aux adresses : <www.gruene-bundestag.de> et <www.ecfr.eu/article>.

27. Gouvernement fédéral allemand, « Déclaration du gouvernement », 21 mai 2015, disponible à l'adresse : <www.bundesregierung.de>.

28. *Ibid.*

En somme, l'Allemagne a endossé un rôle engagé dans l'effort de gestion de crise en Ukraine, aux côtés de la France et de la présidence suisse de l'OSCE, aux dépens de ses bonnes relations politiques et économiques avec la Russie. Ce choix est surprenant, non seulement parce que l'Allemagne avait laissé la gestion de la crise dans une situation similaire – durant la guerre Russie-Géorgie en 2008 – à la France, mais aussi parce que l'Allemagne a traditionnellement toujours maintenu des liens solides avec la Russie, tout en restant activement engagée dans l'amélioration des relations UE-Russie – ce qui lui a valu des critiques sur sa politique « priorité à la Russie²⁹ ». Tout au long du conflit ukrainien, l'Allemagne a privilégié son rôle de *leadership* dans les efforts de gestion de crise par rapport à sa relation avec la Russie, rejetant par principe les actions russes, considérées comme une violation du droit international et de l'ordre européen en matière de sécurité. Toutefois, malgré l'affirmation croissante de la Russie et la pression géopolitique qui s'est accentuée sur les États du PO, l'Allemagne n'a pas changé de position, fidèle au principe selon lequel le PO n'est pas un instrument de l'élargissement de l'UE. Cela se retrouve dans le point de vue de l'Allemagne et dans son analyse du réexamen de la Politique européenne de voisinage.

29. Iris Kempe, *op. cit.*

La révision de la PEV du point de vue allemand³⁰

Dans le contexte du conflit ukrainien et d'autres menaces notamment terroristes, mais aussi de la hausse du nombre d'arrivées de migrants en situation irrégulière, les ministres des Affaires étrangères allemands, français et polonais ont appelé à revoir la PEV en présentant leurs analyses de ses dysfonctionnements dans une déclaration commune du Triangle de Weimar le 1^{er} avril 2014³¹. Ils demandent une PEV plus politique, plus flexible et plus efficace, attribuant un rôle prépondérant au service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin de lui conférer les moyens de réagir sans délai aux crises frappant le voisinage européen. Suivant un autre raisonnement, les trois ministres ont également exhorté l'UE à proposer aux différents voisins des solutions plus spécifiques à chacun afin de favoriser le sentiment de responsabilités partagées et de mieux se concentrer sur les contacts de personne à personne et la société civile.

Pragmatisme et définition des priorités

Le triangle de Weimar s'est révélé être une plateforme très utile pour l'Allemagne dans le contexte de la PEV, dans la mesure où il représente un équilibre des intérêts régionaux, alors que la France et la Pologne sont les leaders traditionnels respectivement dans le sud et l'est du voisinage européen. Au cours du processus de réexamen de la PEV lancé par la suite par la Commission et l'EEE en mars 2015³², le ministère des Affaires étrangères a été la principale influence du positionnement et de la politique allemande, ce dont témoigne la dimension technique du discours allemand concernant la conception générale de la PEV, tandis que la chancellerie a pris la

30. Cette section repose dans une large mesure sur des entretiens réalisés auprès d'officiels allemands et européens entre juin et décembre 2015.

31. Auswärtiges Amt, "Building a stronger compact with our neighbours : A new momentum for the European Neighbourhood Policy – Statement by the Foreign Ministers of the Weimar Triangle", 1^{er} avril 2014, disponible à l'adresse : <www.auswaertiges-amt.de>.

32. Commission européenne, « Document de consultation conjoint : vers une nouvelle Politique européenne de voisinage », 4 mars 2015, disponible à l'adresse : <<http://ec.europa.eu>>.

tête sur les questions plus politiques de gestion de crise en Ukraine. Le positionnement allemand se base sur cinq aspects essentiels : une politisation plus grande de la PEV, une différenciation plus poussée des politiques de la PEV, une application plus stricte de la conditionnalité, une meilleure intégration des « voisins des voisins » et le rappel que la PEV n'est pas un instrument d'adhésion à l'UE.

L'Allemagne appelle à une plus grande politisation de la PEV, à un lien plus étroit avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à l'attribution d'un rôle plus important aux États membres de l'UE. Admettant l'échec de l'approche de la PEV initialement envisagée, elle reconnaît les divers défis et les menaces pour l'UE et son voisinage. Par conséquent, les décideurs politiques ont exprimé le besoin de privilégier dans l'ensemble la sécurité et la stabilité sur la transformation démocratique, sans abandonner toutefois le concept de partenariats politiques et économiques complets entre l'UE et les pays de la PEV afin de promouvoir les valeurs européennes et améliorer les contacts entre les personnes.

Conformément à cette approche pragmatique, l'Allemagne demande une meilleure différenciation des démarches bilatérales en matière de PEV afin de répondre aux niveaux d'ambition et de capacité de réforme particuliers à chaque pays partenaire de la PEV³³. Les évolutions qu'a connues la PEV depuis 2013 ont montré que les ambitions des États du PO présentent de grandes différences en termes d'association à l'UE et demandent des réponses spécifiques à la fois en ligne avec les intérêts de l'Union et ceux des pays du PO. À cet égard, les décideurs politiques allemands ont insisté sur le fait que la dimension des valeurs ne devait certainement pas être totalement dissociée de la PEV et du PO. Néanmoins, l'Arménie, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan devraient se voir offrir des formes de coopération plus flexibles et moins exigeantes que celle des accords d'association. Reste la question savoir s'il est possible de trouver un équilibre acceptable entre les intérêts en matière d'activités stratégiques, d'énergie et de sécurité d'un côté et la promotion des valeurs démocratiques de l'autre côté, et, le cas échéant, par quel moyen. Actuellement, l'Allemagne soutient l'ouverture de négociations avec l'Arménie sur un nouvel accord-cadre moins contraignant que l'accord d'association et salue la levée temporaire des sanctions infligées à la Biélorussie pour donner une chance d'améliorer les relations entre ce pays et l'UE.

Autre aspect prioritaire pour l'Allemagne, l'adhésion à la conditionnalité doit être liée, dans une plus grande mesure, à l'allocation de ressources financières issues de l'Instrument européen de voisinage (IEV) ou aux progrès de mise en œuvre des accords d'association, des zones de libre-échange approfondi et complet et

33. Gouvernement fédéral allemand, "The Eastern Partnership is More Important Than Ever", Déclaration du gouvernement au Bundestag, 21 mai 2015, disponible à l'adresse : <www.bundesregierung.de>.

des partenariats pour la mobilité. Le principe « plus pour plus » a été faiblement appliqué par le passé, le simple fait d'annoncer des réformes suffisant souvent à déclencher l'octroi de l'assistance financière ou technique. Au regard de la régression démocratique et de la crise de corruption en Moldavie, l'Allemagne a compté parmi les pays à signaler le besoin d'une démarche plus stricte de l'UE par rapport à la mise en œuvre du principe « plus pour plus », afin que les pays de la PEV soient contraints de réaliser les réformes annoncées.

Consciente de l'actuel faible pouvoir d'influence de l'UE sur la réalisation des réformes dans les différents pays, l'Allemagne soutient l'idée de renforcer la responsabilité dans un but de réforme et de transformation dans les pays de la PEV. Par conséquent, l'Allemagne a refusé d'inciter davantage la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, précurseurs du Partenariat oriental, à poursuivre leur chemin de réforme à l'aide de coopérations ou mesures financières supplémentaires, avançant le fait que la démarche « plus pour plus » avait montré ses limites et ne pouvait se substituer à la volonté de mener des réformes durables de la part des élites politiques au sein même des pays du PO.

En outre, les décideurs politiques allemands ont largement soutenu une plus grande inclusion et considération des « voisins des voisins », estimant que seule une meilleure reconnaissance des liens géographiques et de l'équilibre des puissances pouvaient entraîner des politiques efficaces susceptibles d'apporter la stabilité dans le voisinage européen. En ce qui concerne le PO, l'Allemagne n'a eu de cesse d'insister sur le fait que le voisinage ne peut être stabilisé qu'avec la Russie et non contre elle – sans jamais sous-entendre l'idée d'attribuer un droit de veto quelconque à Moscou sur les directions choisies par les pays du PO.

À moyen et long terme, l'Allemagne est donc favorable à la recherche de moyens de s'engager avec l'Union économique eurasiatique afin que les pays du PO n'aient pas besoin de choisir entre la poursuite du commerce avec la Russie et une plus grande association avec l'UE. Dans le cas de l'Ukraine, l'Allemagne a explicitement salué les discussions tripartites entre l'UE, la Russie et l'Ukraine lancées dans le but de mettre en œuvre l'accord d'association et la zone de libre-échange approfondi et complet. Toutefois, le ministère allemand des Affaires étrangères estime qu'il ne conviendrait pas d'appliquer un même modèle à tous les partenaires orientaux.

Analyse allemande du réexamen de la PEV

D'une manière générale, la position allemande réside dans le fait que la PEV ne souffre pas de mauvais instruments ou de procédures inadéquates, mais d'incohérences dans l'utilisation des outils existants. Les décideurs politiques allemands ne voient donc pas le besoin de revoir leur position sur la PEV, dans la mesure où elle ne représente pas un instrument de la politique d'élargissement. Dès lors, l'Allemagne a été très satisfaite des résultats du processus de révision présentés par la Commission et le SEAE le 18 novembre 2015³⁴ – même s'il n'a réservé aucune surprise ou presque³⁵.

La Communication conjointe propose une nouvelle PEV politique, pragmatique, flexible et différenciée, rejoignant l'Allemagne sur toutes ses priorités, quoique pas nécessairement dans la même mesure. L'Allemagne salue l'annonce, d'une part, d'une plus étroite implication des États membres de l'UE dans la conception des objectifs de la PEV et d'autre part, du remplacement des plans d'action de la PEV, critiqués pour être trop rigides et dans l'incapacité de répondre aux évolutions à court terme, par des priorités de partenariat axées sur les intérêts partagés. De même, l'accent mis sur une différenciation encore plus marquée en matière d'offres de coopération et d'association est tout à fait en phase avec les intérêts allemands. L'étape suivante pour les décideurs politiques de l'UE consiste maintenant à aborder la question de la définition du niveau d'exigence concernant les conditions minimales en matière de démocratisation, de droits de l'homme et d'état de droit pour des pays comme la Biélorusse ou l'Azerbaïdjan qui se sont montrés peu enclins à se soumettre à la conditionnalité européenne. Le principe de prendre en considération et d'inclure les « voisins des voisins » n'a cependant pas reçu la place de choix ni le traitement approfondi que l'Allemagne attendait dans la communication finale. Certains États membres comme la Suède ou les pays baltes ont vivement critiqué l'idée de donner à la Russie toute sorte d'influence sur les questions du PO. Le principe a donc été mentionné uniquement en ce qui concerne les politiques comme la migration, l'énergie ou la sécurité³⁶.

34. Commission européenne « Communication conjointe au Parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : réexamen de la Politique européenne de voisinage », 18 novembre 2015, disponible à l'adresse : <<http://eeas.europa.eu>>.

35. Rosa Balfour, "Making the Most of the European Neighbourhood Policy Toolbox", blog German Marshall Fund of the United States, 18 novembre 2015, disponible à l'adresse : <www.gmfus.org>.

36. Commission européenne, « Document de consultation conjoint : vers une nouvelle politique européenne de voisinage », 4 mars 2015, disponible à l'adresse : <<http://ec.europa.eu>>.

Finalement, la nouvelle PEV ne présente pas beaucoup de surprises, mais fait preuve d'un nouveau pragmatisme avec la redéfinition des priorités fortement axée sur la stabilisation et la gestion des crises. L'UE ne refrène plus ses aspirations dans l'est de l'Europe à se positionner en puissance de transformation avec de fortes valeurs. En effet, elle adopte une démarche plus pragmatique pour négocier tout en concentrant ses efforts sur la stabilité³⁷. Toutefois, les nouvelles initiatives et politiques ne sont pas attendues avant 2017 compte tenu des allocations financières fixes des fonds de l'Instrument européen de voisinage (IEV), sachant qu'aucune annonce n'a été faite dans le sens d'une augmentation du financement avant cette date. Les nouvelles priorités de la PEV à moyen et long terme peuvent donc être mises en œuvre uniquement après l'examen à mi-parcours en 2017³⁸.

37. Anthony Dworkin et Fredrik Wesslau, "Ten Talking Points From the New ENP", *ECFR Commentary*, 20 novembre 2015, disponible à l'adresse : <www.ecfr.eu>.

38. Stefan Lehne, "Toward a European Neighborhood Realpolitik?", 19 novembre 2015, publication *Strategic Europe* du blog Carnegie Europe, disponible à l'adresse : <<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62029>>.

Perspectives : l'avenir du Partenariat oriental et le rôle de l'Allemagne

Six ans après le lancement du Partenariat oriental, les résultats sont mitigés. Les pays du PO sont *de facto* divisés en deux groupes de pays : les associés et les non associés. D'une part, l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie ont signé des accords d'association incluant des zones de libre-échange approfondi et complet avec l'UE – c'est-à-dire l'instrument allant le plus loin parmi ceux que l'UE peut offrir en dehors de l'adhésion. Pour l'Ukraine toutefois, cela s'est déroulé au prix de son intégrité nationale. Actuellement, les trois pays associés connaissent des conflits territoriaux qui confèrent à la Russie un élément de pression sur le développement de ces pays et compliquent la poursuite de l'intégration vis-à-vis de l'UE. D'autre part, la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan montrent un niveau d'intérêt variable dans une plus grande intégration vis-à-vis de l'UE et font face à des enjeux nationaux compliqués. Cependant, ces pays peuvent rechercher une coopération notamment pour augmenter leur marge de manœuvre dans le contexte d'une Russie qui s'affirme toujours plus dans le voisinage.

Dans le contexte d'une plus grande politisation des pays du PO et de l'accroissement de la pression géopolitique, des demandes de mise au clair dans la politique du PO ont été exprimées notamment de la part de la Pologne, de la Suède et des pays baltes. Tandis que l'Allemagne a endossé le rôle du leader fort et engagé dans les efforts de gestion de crise en Ukraine, au détriment de ses bonnes relations politique et économique avec la Russie, le PO n'a pas gagné en audace dans l'ensemble.

L'Allemagne n'a pas changé sa position générale sur la question de la perspective d'adhésion pour les pays du PO les plus avancés. Premièrement, elle craint que les pays orientaux n'aient pas atteint un degré de développement suffisant pour se voir offrir la perspective de l'adhésion et que l'UE n'ait la capacité d'absorption pour un nouvel élargissement, compte tenu du nombre de crises internes que l'UE traverse actuellement. Deuxièmement, la perspective de l'adhésion pourrait aussi être perçue comme une provocation supplémentaire par la Russie et pourrait placer les pays de l'Est en difficulté en cas d'interférence russe, l'UE ne disposant que de moyens limités pour réagir. Dès lors, pour l'Allemagne, la

« prudence géostratégique » semble être le choix le plus approprié en l'état des choses³⁹.

La position de l'Allemagne se retrouve également dans le réexamen de la PEV qui inclut de nombreux aspects conformes aux positions initiales et aux intérêts de Berlin. L'ambiguïté stratégique sur la finalité de la politique est également présente dans la nouvelle PEV qui ne fournit aucune indication sur une éventuelle perspective d'adhésion et n'offre qu'un nombre limité de mesures incitatives supplémentaires pour les pays associés, à savoir l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie. Pour les pays non associés, les aspirations de transformation passant par l'application de plus de règles et de normes de l'UE ont été abandonnées au profit d'une démarche plus pragmatique et transactionnelle. Reste à savoir si cette approche suffit à mener le processus de transformation dans les pays associés, à redonner vie à la relation avec les pays non associés et à fournir la stabilité dans le contexte d'une Russie qui s'affirme toujours plus dans le voisinage.

D'un point de vue allemand, la stabilisation dans le voisinage ne peut être accomplie que grâce à la Russie, et non contre elle, même après l'éclatement du conflit en Ukraine. En conséquence, il est important du point de vue allemand d'adoucir les traits de la nouvelle division au sein du PO entre pays associés et non associés en proposant des solutions de coopération différenciées. De plus, il faut également trouver la possibilité à moyen et long terme de calmer le jeu de la concurrence auquel se livrent l'UE et la Russie en matière d'intégration en coopérant lorsque la situation l'exige et le permet, sans concéder de droit de veto à la Russie. Toutefois, comme l'ont mis en exergue Thomas de Waal et Richard Youngs, le danger de cette approche réside dans le fait qu'« à l'avenir, le partenariat ressemblera à un cadre d'ordre négocié dans lequel la Russie aura de facto, sinon formellement, un droit de vote⁴⁰ ». Au-delà de la gestion de crise, le défi que représente le cas ukrainien pour le leadership allemand reviendra à poser la question de savoir ce que l'Allemagne pourra faire de plus en cas d'échec du processus de Minsk et si le conflit dans l'est de l'Ukraine devient un conflit de plus dans la région, voué à durer et rester sans solution⁴¹.

39. Thomas de Waal, Richard Youngs, "Reform as Resilience : An Agenda for the Eastern Partnership", article dans Carnegie Endowment for International Peace, 14 mai 2015, disponible à l'adresse : <<http://carnegieendowment.org>>.

40. *Ibid.*

41. John Lough, "Ukraine Crisis Prompts a Sea Change in Germany's Russia Policy", avis d'expert dans Chatham House, 24 novembre 2014, disponible à l'adresse : <www.chathamhouse.org>.

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « Notes du Cerfa » sont des textes concis, à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « Visions franco-allemandes », les « Notes du Cerfa » sont accessibles sur le site Internet du Cerfa, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Dernières publications du Cerfa

Claudia Major, Christian Mölling, « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande » *Note du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.

George Tzogopoulos, « Les relations gréco-allemandes en temps de crise. », *Note du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.

Nele Wissmann, « L' « Alternative pour l'Allemagne » : Le parti s'établira-t-il sur la droite de l'échiquier politique allemand ? », *Note du Cerfa*, n° 125, septembre 2015.

Garbiel Felbermayr, « Le débat du TTIP en Allemagne », *Note du Cerfa*, n° 124, juin 2015.

Franca Diechtl, Severin Fischer, « Sous de nouveaux auspices : processus de transition et modèles de coopération au sein des relations énergétiques franco-allemandes », *Vision franco-allemande*, n° 26, juin 2015.

Annegret Bendiek, « La *Review 2014* : les piliers de la politique étrangère allemande et les attentes du reste du monde », *Note du Cerfa*, n° 123, juin 2015.

Frank Umbach, « La transition énergétique allemande à la croisée des chemins : pressions mondiales ou îlot énergétique vert », *Note du Cerfa*, n° 122, mai 2015.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Barbara Kunz est chercheur. Nele Wissmann est chercheur et chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.