



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

Les défis du Partenariat oriental: le cas du Belarus

Aliaksandr Papko



DÉPARTEMENT
D'ÉTUDES EUROPÉENNES INTERDISCIPLINAIRES

Natolin Best Master Thesis

03 / 2010



Brugge

College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

Les défis du Partenariat oriental: le cas du Belarus

Aliaksandr Papko

Mémoire de fin d'études du Master en Études européennes interdisciplinaires
Année académique 2009/2010

Directeur du mémoire : Prof. Dr. Hannes Adomeit

DÉPARTEMENT
D'ÉTUDES EUROPÉENNES INTERDISCIPLINAIRES

Natolin Best Master Thesis

03 / 2010

SUR L'AUTEUR

ALIAKSANDR PAPKO (Belarus), né en 1985. Ayant obtenu le diplôme de Master en sciences politiques à l'Université de Varsovie en 2009, il a été admis au programme d'études interdisciplinaires européennes au Collège d'Europe. Actuellement M. Aliaksandr Papko travaille pour le Service international de la Radio polonaise et collabore avec le centre de recherche CASE Belarus. E-mail: a_papko@yahoo.fr.

COMITÉ SCIENTIFIQUE DU CAMPUS DE NATOLIN DU COLLÈGE D'EUROPE

ERWAN LANNON, HANNES ADOMEIT, KERRY LONGHURST, IVÁN MARTÍN, GEORGES MINK

Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que leur(s) auteur(s)
et ne reflètent pas nécessairement les positions du Collège d'Europe ni celles
des institutions auxquelles les auteurs sont affiliés

Published by the College of Europe Natolin Campus
©Aliaksandr Papko. All rights reserved.

FUNDACJA KOLEGIUM EUROPEJSKIE
ul. Nowoursynowska 84 · PL-02-792 Warszawa · Poland/Pologne
e-mail: publications.natolincampus@coleurope.eu

First edition: April 2011
Printed in Poland

Graphic design and layout: Wojciech Sobolewski

ISBN 978-83-63128-04-3

ALIAKSANDR PAPKO

Les défis du Partenariat oriental: le cas du Belarus

Sommaire

Introduction of the Director of Studies, by Prof. Dr. Erwan Lannon	v
Preface of the Master Thesis Supervisor, by Prof. Dr. Hannes Adomeit	vii
Liste des abréviations	xi
Résumé/Abstract	1/2
Introduction	3
<hr/>	
Chapitre I.	
Les relations entre le Belarus et l'UE : de l'isolement à l'ouverture	5
1. Le contexte historique des relations entre l'UE et le Belarus: des sanctions à la « politique d'engagement »	5
2. L'évaluation de l'efficacité des sanctions	15
3. Les causes du changement de la politique biélorussienne à l'égard de l'Union européenne	19
<hr/>	
Chapitre II.	
La genèse du Partenariat oriental et ses objectifs	25
1. La Politique européenne de voisinage : ses objectifs et ses instruments	25
2. La naissance du Partenariat oriental – dimension orientale de la Politique européenne de voisinage	32
3. Le Partenariat oriental : nouvelles perspectives de coopération ?	37
<hr/>	
Chapitre III.	
La nécessité et les difficultés du rapprochement avec l'Europe	45
1. Les intérêts du gouvernement biélorussien: entre la volonté de préserver le régime et la nécessité de moderniser le pays	45
2. Les intérêts de l'UE et de la Russie et leur capacité à influencer la situation au Belarus	52
3. Comment faire fonctionner le Partenariat oriental ? Proposition de stratégie de développement des relations entre l'UE et les autorités biélorussiennes	62
<hr/>	
Conclusion	71
<hr/>	
Bibliographie	75
<hr/>	

Introduction: The Natolin Best Master Thesis

PROF. DR. ERWAN LANNON
DIRECTOR OF STUDIES
COLLEGE OF EUROPE, NATOLIN CAMPUS, WARSAW

The College of Europe (CoE) was the world's first university institute of postgraduate studies and training specialised in European affairs. Its origins date back to the 1948 Hague Congress. Founded in Bruges (Belgium) in 1949 by leading European figures such as Salvador de Madariaga, Winston Churchill, Paul-Henri Spaak and Alcide de Gasperi, the idea was to establish an institute where university graduates from many different European countries could study and live together. The Natolin campus of the College of Europe in Warsaw (Poland) was established in 1992 in response to the revolutions of 1989 and in anticipation of the European Union's 2004 and 2007 enlargements. The College of Europe now operates as 'one College - two campuses'.

The European Interdisciplinary Studies (EIS) programme at the Natolin campus invites students to view the process of European integration beyond disciplinary boundaries and offers them a comprehensive, well-rounded understanding of the European Union. Students are awarded a 'Master of Arts in European Interdisciplinary Studies'. This programme thus takes into account that the phenomenon of European integration goes beyond the limits of one academic discipline and is designed to respond to the increasing need for experts who have a more comprehensive understanding of the European integration process and European affairs. The EIS programme is open not only to graduates in Economics, Law or Political Science, but also to graduates in History, Communication Studies, Languages, Philosophy, or Philology who are interested in pursuing a career in European institutions or European affairs in general. This academic programme and its professional dimension prepare graduates to enter the international, European and national public sectors as well as the non-governmental and private sectors and may also serve as a stepping stone towards doctoral studies.

Recognised for its academic excellence in European studies, the Natolin campus of the College of Europe endeavours to enhance its research activities. A research programme aimed at producing high-quality research on EU internal and external policies in line with the specificities of the EIS academic programme was therefore designed in 2010.

Beyond research and policy-oriented workshops and conferences, a new series of publications, the "College of Europe Natolin Papers" including research papers, policy papers and studies has been created. The first issues will be published in 2011.

The current series of publications, the “Natolin Best Master Thesis”, aims at highlighting the research work done by EIS Masters students and to promote the association of the latter to research activities conducted in Natolin. In order to get their Masters degree, all students have to write a Thesis within the framework of one of the course they follow during the academic year. The research theme chosen by the student or proposed by the Professor supervising the Thesis must be original and linked to European policies and affairs. An interdisciplinary approach is also encouraged. Masters theses are written either in French or in English, the two official languages of the College of Europe, often not the native language of the students. A scientific committee selects the two or three Best Masters Thesis among more than 100 produced on the campus every year. By publishing them, we are proud to disseminate some of the most interesting research work produced by our students throughout the wider European studies academic community.

Preface of the Master Thesis Supervisor

PROF. DR. HANNES ADOMEIT
PART-TIME PROFESSOR
COLLEGE OF EUROPE, NATOLIN CAMPUS, WARSAW

This Masters Thesis is a solid piece of work based on normative, comparative and systemic approaches to the study of international relations. Its main contribution to the study of EU policies in general, and the EU's approaches to its eastern neighbours in particular, lies in the richness of empirical data, their sound analysis and the policy prescriptions derived from them. The author is a national of Belarus. This is of advantage not only because, having lived and worked there, he demonstrates a 'feel' for events and processes that is often lacking in outside observers but also because he is able to use sources in the original in Belarusian and Russian. Furthermore, he writes with a sense of personal commitment and, in view of recent developments in Belarus to be mentioned below, in disregard of personal risk. This is inherent in the Thesis's normative bias which, without detracting from objectivity, runs like the proverbial Ariadne's thread through the text, i.e., that Belarus should shed the authoritarian system of the 'last dictatorship in Europe' and develop a democratic system, a market economy with fair competition, a law-based state and an active civil society.

The EU's Eastern Partnership, in the author's view, has a significant potential to establish the necessary basis for democratisation of Belarus. He hastens to add, however, that the realisation of this objective may take a long time. The obstacles are manifold, he explains. They include (1) the very nature of the political regime, a centralised system of government without separation of powers where all major decisions in the country are taken by the supreme leader; (2) Lukashenko's fear that he and his entourage may be held to account because they are alleged to have been involved in large-scale misappropriation of funds for personal gain and the killing of political opponents; (3) an unreformed economy with many features of the Soviet-type system still in place, with the consequence that any transition from state control to the market would lead to an increase in unemployment and a fall in living standards; (4) a weak civil society faced by state officials who consider NGOs not as partners and legitimate representatives of citizens but as competitors; (5) conflicting visions of national identity, the first, which is fading, sees Belarusians as a part of a Great Russian nation that should be guided by values of 'Slavic orthodox civilisation', and a second that emphasises distinctive Belarusian history and language ('Belarusianness'), refers to the Great Duchy of Lithuania and 500 years of common history with Lithuanians and Poles and combines this heritage with

the idea of 'returning' to the family of European nations; and (6) the role of Russia as the *de facto* provider of economic and political stability with large-scale subsidisation of the Belarusian economy, the absence (until recently) of any public criticism of the regime, and opposition to Belarus joining any military or political organisation to which Russia does not belong (*i.e.*, EU and NATO).

The Russian role, according to the author, is of considerable importance also for the degree to which the EU and its Eastern Partnership could live up to its potential. This could be shown, he argues also in an article written with a colleague of his, Alaksandr Lavinič, by the interaction and interdependence between the three actors, Belarus, Russia and the EU. Starting from 2007, the relations between Belarus and Russia began to deteriorate. Fearing the loss of his personal power, Lukashenko refused to fulfil promises to well nigh fully re-integrate Belarus with Russia, including through the sale of major assets to Russia and introduction of the Russian rouble in Belarus. The Kremlin responded by increasing oil and gas prices. The Russian alternative, therefore, became less attractive to the Belarusian leadership, and it was then that official Minsk started sending signals to the EU. A number of positive developments took place, for instance, the release of some political prisoners, some easing of political and media repression, and limited economic liberalisation. This provided Brussels with the opportunity in October 2008 to resume high level political relations and embark upon a 'strategy of engagement'. Part of this was the invitation to Belarus at the May 2009 EU Prague summit to join the Eastern Partnership. The regime in Minsk in turn changed its rhetoric and pointed to the EU as possessing advanced technologies, offering vast investment possibilities and huge intellectual potential and thus potentially being Belarus's main modernisation partner.

On 2 November 2010, to go beyond the Thesis's time frame, the foreign ministers of Germany and Poland, two of the most important EU Member States for the economic development of Belarus, met with Lukashenko in Minsk. They clarified that the presidential elections of 19 December of the same year would be, as German foreign minister Guido Westerwelle pointed out to the Belarusian president, a 'litmus test' for the sincerity of his approaches to the EU. Polish foreign minister Radosław Sikorski re-emphasised the point and promised that if the elections were to be free and fair, and Belarus ready to cooperate with the EU, financial support in the amount of up to 3 billion euros in the next two to three years would be forthcoming.

Neither the admonitions nor the incentives showed any positive effect, however. Some improvements notwithstanding, the elections conformed to the usual format of

manipulation and falsification with Lukashenko, according to the electoral commission, receiving 79.65 % of the votes at a voter turnout of 90.65%, the highest result for any one of his nine competitors being no more than 2.43%. The disappointment of the EU and Member States was heightened by the aftermath of the elections, the regime responding to mass demonstrations of protesters with violent repression, police and KGB thugs beating up and detaining demonstrators, breaking into the offices of several human rights organisations, arresting opposition activists as well as seven of the nine presidential contenders and charging them with accepting millions of dollars from abroad to aid in attempts to overthrow the government. Undeterred by the threat of EU sanctions, the government of Belarus announced on 31 December that it would refuse the annual prolongation of the OSCE Minsk Office's mandate. Thus, the history of EU's approach to the Lukashenko regime amply demonstrated that neither the policies of isolation nor the 'strategy of engagement' produced any positive results.

As if in anticipation of the failure of the latter approach as that of the former, Papko has compiled a list of policy-relevant measures that the EU and Member States could adopt so as to stay engaged and enhance the prospects of democratisation and the European choice for Belarus. These include (1) using the Eastern Partnership in order to reduce energy dependence of Belarus on Russia through active support for projects aimed at the development of new routes of oil transport to the country, creation of energy interconnections, strategic storages of gas as well as improvement of energy efficiency; (2) reducing the dependence of Belarusian enterprises on the Russian market by means of intensification of trade relations to be framed by a new Partnership and Cooperation Agreement; (3) strengthening of the economic independence of the region's countries, including Belarus, by building transport infrastructure linking the Baltic and Black seas; (4) stimulating the Belarusian government to carry out economic, administrative and legislative reforms to improve the business climate and guaranteeing the security of foreign direct investment; (5) supporting projects designed to develop local self-government; (6) intensifying inter-personal contacts by unilaterally granting Schengen visa fee reductions or exemptions, and visa liberalisation; (7) greater involvement of Belarusian non-governmental partners in EU and EU Member State projects, especially with universities and other academic and cultural institutions; (8) increasing the visibility of the EU in Belarus via greater support for independent media and larger dissemination of information about the results of economic, political and cultural cooperation between Belarus and the EU and its Member States; and (9) increasing support for independent civil society while prioritising media freedom, human rights protection and pro-European activities and bypassing the regime's bureaucratic obstacles.

The European Commission appears to follow some of this policy advice. This occurred under the vivid impression of the ouster of president Zine al-Abidine Ben Ali of Tunisia and the impending departure of Hosni Mubarak of Egypt. At an international donors' conference held in Warsaw in early February 2011 with the participation of some 40 countries aimed at raising funds for the Belarusian opposition European Enlargement Commissioner Stefan Fuele announced that the EU would quadruple its aid to Belarus from the current 4 million euros to 15.6 million euros in order to support human rights and democracy in Belarus. Dictatorial regimes, the EU and several of its Member States appear to have realised, do not voluntarily embark upon democratic reforms but only, if at all, in response to a combination of massive pressure 'from below' and the outside.

Liste des abréviations

APC	Accord de partenariat et de coopération
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE
BPS II	Système d'oléoducs de la Baltique II (Balic Pipeline System II)
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIB	Programme global de renforcement des institutions (Comprehensive Institution Building Programme)
DCA	Défense Contre les Aéronefs
DCFTA	Zone de libre échange bilatérales renforcé et globale (Deep and Comprehensive Free Trade Area)
FIV	Facilité d'investissement pour le voisinage
FMI	Fonds monétaire international
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
MEDA	mesures d'accompagnement financières et techniques (Meda) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OTSC	Organisation du traité de sécurité collective
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PEV	Politique européenne de voisinage
PME	Petites et moyennes entreprises
SPG	Système de préférences généralisées de l'Union européenne
TACIS	Programme d'assistance technique pour la Communauté des États indépendants (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States)
TAIEX	Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (Technical Assistance and Information Exchange Instrument)
UE	Union européenne

Résumé

Ce mémoire se focalise sur l'analyse des perspectives de démocratisation du Belarus dans le contexte de la « politique d'engagement » menée par l'Union européenne à partir de 2008. Une attention particulière sera accordée au Partenariat oriental en tant qu'instrument visant à favoriser les réformes politiques et économiques dans les pays voisins de l'UE, y compris au Belarus.

Le mémoire s'articule en trois parties. Dans la première partie, il s'agit d'analyser la politique menée à l'égard du régime biélorussien dans les années 1997-2007, d'examiner les causes de son inefficacité et d'expliquer le changement de la politique biélorussienne à l'égard de l'UE, qui a eu lieu en 2008. La deuxième partie s'attache à examiner le cadre normatif des relations de l'Union européenne avec ses voisins d'Europe de l'Est, y compris les instruments et mécanismes du Partenariat oriental. Dans la troisième partie, il s'agit d'examiner les intérêts politiques et économiques du gouvernement biélorussien, les intérêts de l'UE et la Russie au Belarus et leurs moyens d'influence sur la politique de ce pays. Cette partie contient également une proposition de stratégie de développement des relations entre l'UE et les autorités biélorussiennes dans le nouveau contexte créé par le Partenariat oriental.

L'analyse de la politique menée par l'UE à l'égard du Belarus en 1997-2007 permet de conclure que la cause majeure de son inefficacité provenait du fait que le régime biélorussien avait à cette époque une alternative qui lui permettait d'assurer la prospérité économique sans se rapprocher de l'UE. En effet, la Russie voulant préserver sa domination sur l'« étranger proche » a soutenu pendant très longtemps le régime autoritaire au Belarus et a préservé jusqu'à aujourd'hui ses moyens d'influence sur l'économie et la politique biélorussienne. Pourtant, le Partenariat oriental a un grand potentiel pour établir les bases de la démocratisation du Belarus. La transition démocratique, ne doit cependant pas être considérée comme un objectif immédiat, mais comme un but, qui peut être réalisé dans une perspective plus lointaine.

Cette étude est basée sur la combinaison de trois approches : normative, comparative et systémique. Les sources primaires utilisées par l'auteur sont des documents officiels de la Commission européenne et du Conseil de l'UE relatifs à la Politique européenne de voisinage et au Partenariat oriental, les données statistiques concernant les échanges commerciaux entre le Belarus et ses partenaires économiques principaux ainsi que les résultats de recherches sociologiques réalisées au Belarus. Les sources secondaires comprennent des documents des centres de recherche réputés, comme l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, le Conseil européen des relations étrangères, l'Institut biélorussien d'études stratégiques, le Centre ukrainien indépendant pour les études politiques.

Mots-clés: Belarus, Politique européenne de voisinage, Partenariat oriental, Démocratisation

Abstract

The Thesis is focused on the prospects of democratisation of Belarus in the context of the 'policy of engagement' embarked upon by the European Union in 2008. Special attention is paid to the Eastern Partnership which, *inter alia*, is designed to support political and economic reforms in Eastern European countries, including Belarus.

The Thesis consists of three main parts. The first deals with the EU's policy towards Belarus in the period 1997-2007, examines the reasons for its inefficiency and attempts to explain unexpected changes in Belarusian policy towards the EU in 2008. The second part highlights the legal framework of the EU's relations with its Eastern neighbours and analyses the instruments and mechanisms of the Eastern Partnership. The third part concerns the political and economic interests of the Belarusian government, contrasting them with those of the the EU and Russia in Belarus. It probes the ability of the latter two actors to influence Belarusian politics. Finally, taking into account new opportunities offered by the Eastern Partnership, it features proposals for the future development of the EU's policy towards Minsk.

The conclusions drawn from the analysis of EU towards Belarus in 1997-2007 are that the failure of multiple attempts to persuade Belarus respect democratic principles and human rights could be explained by the fact that the Lukashenko regime in that period had alternatives, allowing it to ensure relative economic prosperity. There was no particular need to approach the EU. Russia was willing to preserve its domination in the 'Near Abroad' by lavish subsidisation of the authoritarian regime, and did and still does wield powerful tools with which to influence Belarusian economy and politics. The Eastern Partnership program nevertheless has a significant potential to establish the necessary basis for democratisation of Belarus. The realisation of this objective, however, should not be conceived as being able to be achieved in the near term but in a medium-term perspective.

The theoretical foundations underlying the thesis seek to combine normative, comparative and systemic approaches. Primary sources used are documents of the European Commission and the Council of the European Union concerning the European Neighbourhood Policy and Eastern Partnership project; statistical data regarding commercial relations between Belarus and its main trade partners; and sociological studies performed in Belarus. Secondary sources include papers issued by authoritative research centres, such as the EU's Institute of Security Studies, the European Council on Foreign Relations, the Belarusian Institute of Security Studies and the Ukrainian Centre for Independent Political Research.

Keywords: Belarus, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Democratization

Introduction

La République du Belarus, un pays peuplé de 9,7 millions d'habitants, qui se trouve au centre de l'Europe orientale et qui est devenue un voisin immédiat de l'Union européenne en 2004. Le Belarus est un pays de transit très important, situé entre l'UE et la Russie. Une grande partie des échanges de marchandises entre ces deux acteurs s'effectue via le Belarus, ceci concerne notamment les exportations vers l'UE du gaz naturel et du pétrole russe. Ce pays a également des relations commerciales assez intenses avec les pays de l'Union. Malgré sa proximité géographique et des relations commerciales actives, l'UE s'est montrée incapable d'influencer le régime autoritaire, qui existe dans ce pays depuis 1996. Il n'y a pas longtemps, les contacts politiques entre l'Union et le gouvernement biélorussien n'existaient pas, le pays se trouvait isolé politiquement. Les années 2007 et 2008 ont constitué un tournant inattendu dans les relations entre Minsk et Bruxelles. Les relations politiques ont été rétablies, le Belarus a été invité à participer au Partenariat oriental lancé par l'Union Européenne en mai 2009. Un des objectifs principaux de ce programme est la promotion de la démocratie et la mise en place des réformes économiques dans les pays voisins de l'Union. Le « dégel » dans les relations entre l'UE et Minsk, pourtant, n'a pas apporté jusqu'à présent de progrès visibles en ce qui concerne la situation des droits de l'homme au Belarus.

Les relations avec Minsk posent toujours un problème à l'Union, puisqu'elles se caractérisent par une grande imprévisibilité et instabilité. D'après les avis de certains experts, les relations avec le Belarus représentent une étude de cas très intéressante, qui permet d'évaluer la capacité de l'Union à influencer les pays voisins et à y initier des réformes économiques et politiques¹. Dans ce contexte, il semble opportun et important d'analyser les relations entre l'UE et le Belarus pour répondre aux questions suivantes : quelles sont les facteurs qui déterminent l'efficacité des efforts diplomatiques de l'Union visant la démocratisation du Belarus et des pays voisins en général? Est-ce que la nouvelle politique vis-à-vis du Belarus dans le cadre du Partenariat oriental est mieux appropriée quant aux objectifs de la démocratisation que la politique antérieure de l'Union?

Afin de répondre à ces questions, nous allons entreprendre une analyse de la politique menée par l'UE à l'égard du régime biélorussien dans les années 1997-2007, examiner les causes de son inefficacité, pour essayer d'expliquer les raisons du changement de la politique biélorussienne à l'égard de l'Union européenne après cette date. Ensuite, nous

1 Mathieu Briens, 'Belarus and Libya: Wider Europe's 'Pariahs''?' dans: Dieter Mahncke and Sieglinde Gstöhl (ed.), *Europe's Near Abroad. Promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2008, p. 214.

examinerons le cadre normatif de relations de l'Union européenne avec ses voisins d'Europe de l'Est, y compris les instruments et mécanismes du Partenariat oriental. Après cela nous passerons à une analyse des intérêts des acteurs principaux, qui influencent la politique du Belarus, ainsi que les facteurs qui déterminent leur puissance. Après avoir analysé les enjeux et les défis de la politique européenne vis-à-vis du Belarus, nous proposerons une stratégie de développement des relations avec les autorités biélorussiennes dans le nouveau cadre de coopération qu'offre le Partenariat oriental.

L'analyse des enjeux et des défis majeurs de la politique menée par l'Union européenne à l'égard du Belarus se base sur l'utilisation des méthodes suivantes : une approche normative, qui consiste à analyser les documents de l'UE concernant la Politique européenne de voisinage, le Partenariat oriental et les relations entre le Belarus et l'UE ; une approche comparative, qui se traduit par la comparaison de la politique menée par l'UE en 1997-2007 avec celle du Partenariat oriental ; une approche systémique, qui consiste à analyser le problème de démocratisation du Belarus lié aux différents facteurs économiques et politiques favorisant ou empêchant la transition politique du pays.

Chapitre I.

LES RELATIONS ENTRE LE BELARUS ET L'UE : DE L'ISOLEMENT À L'OUVERTURE

1. Le contexte historique des relations entre l'UE et le Belarus: des sanctions à la « politique d'engagement »

La République du Belarus a instauré les relations diplomatiques avec l'Union Européenne en août 1992 – un mois après que la Commission européenne a proposé la signature des Accords de partenariat et de coopération (APC) avec de nouveaux Etats indépendants post-soviétiques². Selon l'avis de nombreux experts, au début des années 1990, le Belarus jouissait d'un très bon potentiel dans le cadre du développement des relations économiques et politiques avec la Communauté Européenne. Il n'avait rien à envier aux pays d'Europe centrale car il disposait d'une situation géographique stratégique, d'une industrie bien développée et d'une population dont le niveau de formation était très élevé³.

Cependant, durant les premières années de son indépendance, le Belarus a hésité entre l'intégration dans les structures économiques et politiques européennes et une restauration des liens économiques avec la Russie, ce que était bien naturel, compte tenu de la structure de l'économie biélorussienne. En effet, à l'époque soviétique, cette république jouait le rôle d'« atelier de montage » de l'URSS, fabriquant les produits finaux tirés des ressources naturelles et les pièces semi-finies importées principalement de la Russie⁴. Cette « indécision géopolitique » du Belarus s'est même reflétée dans la structure du leadership politique du pays. De 1991 à 1994, le rôle du chef d'Etat biélorussien

2 Alla Rosca, Ioan Horga, 'La République de Moldavie – une tête de pont de l'UE ?!' dans: Laurent Beurdeley, *L'Union Européenne et ses espaces de proximité*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 84.

3 Александр Класковский, «Евробеларусы». Два серьёзных перелома, Heinrich Böll Stiftung, Warszawa, 2009. Disponible en ligne : <http://www.boell.pl/web/225-670.html> (consulté le 15 avril 2010).

4 Leonid Zlotnikov, 'The Belarusian 'economic miracle' – illusions and reality' dans : Sabine Fisher (ed.), *Back from the cold? The UE and Belarus in 2009*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009, p. 65. Disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf> (consulté le 15 avril 2010).

incombait au président du Parlement Stanislau Chouchkevich, un politicien libéral et pro-occidental, tandis que le chef du gouvernement était Viatchaslau Kebitch, plutôt étatiste et pro-russe.

En 1992, les représentants de la Commission européenne ont visité Minsk et ont pris la décision de préparer l'Accord de partenariat et de coopération (l'APC) avec le Belarus. En 1994, les représentants de la Commission et du gouvernement biélorussien sont arrivés à un accord sur les conditions de commerce réciproque. Entre 1991 et 1995, le Belarus a bénéficié d'une assistance technique dans le cadre du programme TACIS. L'APC a été élaboré relativement vite, mais le document n'est jamais entré en vigueur⁵.

Les relations entre l'UE et le Belarus se sont progressivement détériorées avec l'arrivée au pouvoir d'Aliaksandr Loukachenka en juillet 1994. Sa base électorale étant composée des « perdants » suite aux changements des années 1989-1991, le nouveau chef d'Etat prônait un retour aux pratiques soviétiques quant à l'activité économique et sociale ainsi que la création d'une coopération avec la Russie. Sa rhétorique était devenue clairement anti-occidentale. Néanmoins, en mars 1995, A.Loukachenka s'est quand même rendu en visite à Bruxelles pour signer l'APC. Ce document a été ratifié par le parlement biélorussien, mais sa ratification par les pays membres de l'Union a été suspendue après les changements politiques intervenus au Belarus fin 1996⁶.

En novembre 1996, suite à un referendum, d'ailleurs largement critiqué par l'OSCE et le Conseil de l'Europe, A. Loukachenka est parvenu à modifier la constitution biélorussienne et à concentrer tous les pouvoirs entre les mains du président. Il a mis en place un processus de persécution des opposants politiques et des médias indépendants. Le parlement biélorusse (Conseil Suprême) a été totalement dissout et remplacé par une assemblée nationale nommée de-facto par le Président.

En réaction à ces événements, le Conseil de l'Union européenne, dans ses conclusions datant de 15 septembre 1997, a pris la décision de ne conclure ni l'accord intérimaire ni l'Accord de partenariat et de coopération avec le Belarus⁷. Le Conseil a également décidé de mener les contacts bilatéraux avec ce pays exclusivement au niveau de la Présidence de l'Union et de la Troïka. Les autorités de l'Union ont décidé également de suspendre

5 Przemysław Żurawski vel Grajewski, 'Belarus: The unrecognized challenge', dans: Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2005, p. 88.

6 Марина Рахлей, 'Беларусь и Евросоюз: история диалога', *Белорусские новости*, 09.10.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/10/09/ic_articles_112_164879/ (consulté le 17 avril 2010).

7 Commission européenne. Relations extérieures, *EU-Belarus Relations 1991-1999*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_11_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).

toute coopération au niveau ministériel, ainsi que la mise en oeuvre des programmes d'assistance, tels que TACIS. Les moyens provenant de ces programmes pourraient désormais être seulement alloués aux actions destinées à alléger les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl et au soutien direct au processus de démocratisation. Le Conseil a néanmoins souligné que toutes ces restrictions seraient levées si le gouvernement rétablissait les dispositions de la constitution de 1994 et organisait des élections démocratiques⁸. Le gouvernement du Belarus s'est trouvé ainsi isolé politiquement.

En automne 2000, l'UE, le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont recommandé aux autorités biélorusses de mettre le système politique biélorussien en conformité avec des critères bien définis. L'Union exigeait de confier les pouvoirs substantiels au parlement, afin d'assurer la représentation de l'opposition dans les commissions électorales et d'assurer son accès aux médias publics et de mettre la législation électorale en conformité avec les standards internationaux. Pourtant, la pression morale exercée par l'Union s'est avérée inefficace. Les élections parlementaires aussi bien que les élections présidentielles de 2001 n'ont pas été reconnues par l'UE puisqu'elles ne correspondaient pas aux standards de l'OSCE. Les tendances autoritaires du pouvoir et la pression sur la société civile n'ont cessé de progresser au Belarus.

Au début de l'année 2002, l'Union a proposé au Belarus une « approche par étape » (*benchmark approach*), selon laquelle « *les étapes clairement identifiées sur la voie de la démocratisation seraient assorties à chaque échelon d'une reprise progressive du dialogue avec le gouvernement biélorussien et de l'apport d'une aide élargie, pour déboucher enfin sur une normalisation complète des relations* »⁹. Les négociations, dirigées par la mission de l'UE à Minsk n'ont abouti à aucun résultat. Elles ont été interrompues suite à une nouvelle crise dans les relations entre l'Union et Belarus – cette fois liée à la pression exercée par les autorités biélorussiennes sur la Mission de l'OSCE¹⁰. Suite à ce conflit, une nouvelle mission a été finalement réouverte dans la ville de Minsk en 2003 mais sous un mandat très restreint. Suite aux événements de 2002 pour la première fois dans l'histoire des relations bilatérales, les 14 pays de l'UE ont dû imposer des sanctions de visa contre 7 hautes fonctionnaires biélorussiens¹¹.

8 Sabine Fisher, 'Executive Summary', dans: Sabine Fisher (ed.), *op.cit.*, note 4, p. 6.

9 Commission européenne. *Instrument européen de voisinage et de partenariat. Belarus. Document de stratégie par pays 2007-2013 et Programme indicatif national 2007-2010*, Bruxelles, 2006, p. 5. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_fr.pdf (consulté le 17 avril 2010).

10 Commission européenne. *Relations extérieures, EU-Belarus Relations 2000-2002*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_12_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).

11 Przemysław Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, note 5, p. 89.

Le Belarus a été inclus en théorie dans la Politique européenne de voisinage (PEV) initiée par l'UE en 2003. Dans sa résolution de 11 février 2003, le Parlement Européen a exprimé sa préoccupation de « l'auto isolement » du Belarus en appelant à élaborer dans le cadre de la PEV une stratégie visant à augmenter une aide financière aux organisations non-gouvernementales et aux médias indépendants¹². Néanmoins, la participation active du pays dans ce programme de coopération s'est avérée impossible pour des raisons aussi bien procédurales que strictement politiques.

Les années 2004-2006 ont vu une nouvelle escalade de la « guerre froide » entre le gouvernement biélorussien et l'Union européenne. En avril 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe publie le rapport Pourgourides qui aboutit à la conclusion que les « disparitions » de trois politiciens d'un journaliste, qui ont eu lieu au Belarus en 1999 et 2000, seraient de nature politique. En conséquence, le Conseil a interdit l'entrée dans le territoire de l'Union à quatre haut fonctionnaires biélorussiens impliqués dans ces crimes¹³.

Avant les nouvelles élections parlementaires et présidentielles qui devaient avoir lieu en 2004, le régime de Minsk a renforcé la pression sur la société civile. En 2003 et 2004, les autorités biélorussiennes ont fermé quelques établissements d'enseignement (entre autres l'Université européenne des sciences humaines) tout en poursuivant les persécutions des médias indépendants, des partis d'opposition et des ONG. Selon un rapport de l'OSCE, les élections législatives du 17 octobre 2004 et le référendum constitutionnel qui a eu lieu le même jour n'étaient pas conformes aux standards démocratiques. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a déclaré illégal ce référendum, qui permettait au président Loukachenka de se présenter aux élections présidentielles sans aucune limite¹⁴.

Réagissant à tous ces événements, le Conseil de l'Union a imposé de nouvelles mesures restrictives à l'encontre des autorités biélorussiennes. La liste des personnes non-grata a été élargie au président de la Commission électorale biélorussienne et au chef du régiment spécial de milice, qui étaient directement responsables de l'organisation des élections frauduleuses et de la répression des manifestations pacifiques. Dans ses conclusions datant de 22 novembre 2004, le Conseil a réitéré que les contacts avec le président Loukachenka et son gouvernement ne seraient établis que « *par l'intermédiaire de la présidence, du SG/HR, de*

12 Commission européenne. Relations extérieures, *EU-Belarus Relations 2000-2005*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_13_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).

13 Марина Рахлей, *op. cit.*, note 6.

14 Commission Européenne, *op. cit.*, note 9, p. 6.

la Commission et de la troïka ». Le Conseil a décidé de restreindre encore plus les contacts avec les représentants du pouvoir en déclarant que « *les autres contacts avec le président Loukachenko et les membres de son gouvernement, y compris les contacts multilatéraux et les contacts nécessaires aux relations transfrontières, seront limités au minimum* ». Les représentants des pays membres de l'UE ont promis d'augmenter le budget des programmes d'assistance visant au soutien « direct ou indirect » des forces démocratiques au Belarus et du processus de démocratisation. Finalement, les pays membres se sont déclarés prêts à prendre « de nouvelles mesures » en cas de nécessité¹⁵.

Ce n'est qu'après le referendum et les élections truquées de 2004 au Belarus, et après la Révolution orange en Ukraine, que les autorités de l'Union ont décidé d'augmenter le soutien à la société civile biélorussienne. Les représentants de la Communauté ont eu une série de rencontres avec les membres des partis politiques, les représentants des ONG et des médias indépendants pour recueillir leurs besoins et établir les modalités de financement les plus appropriées. Suite à ces consultations, l'Union européenne a pris la décision d'augmenter l'assistance financière au Belarus. D'après le communiqué de presse de la Commission, plus de 5 millions d'euro devaient être alloués pour la seule année 2005 afin de soutenir la société civile. Néanmoins les critères d'éligibilité établis par la Commission étaient inappropriés aux conditions d'un pays autoritaire. Sur 12 millions d'euros accordés chaque année seulement 2 millions étaient disponibles via des mécanismes de crédit indépendants des autorités du régime¹⁶.

La nécessité d'imposer de nouvelles sanctions contre les dirigeants biélorussiens est apparue en 2006. Les élections présidentielles de mars 2006 ont été marquées par de graves violations des normes électorales, dislocation des manifestations par la force, arrestation de centaines de protestataires et même emprisonnement des leaders d'opposition. La liste des personnes dont l'entrée sur le territoire de l'Union Européenne était interdit, a été élargie jusqu'à 37 personnes, y compris le président Aliaksandr Loukachenka, le chef d'administration du Président, ses adjoints, un certain nombre de ministres et de juges¹⁷. La propriété et les comptes bancaires que ces fonctionnaires possédaient

15 Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse 14724/04 (Presse 325)*. 2622ème session du Conseil. *Affaires générales et relations extérieures*, Bruxelles, les 22 et 23 novembre 2004, p. 17. Disponible en ligne: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/gena/82943.doc> (consulté le 17 avril 2010).

16 Elena Rakova, 'Evaluation of the Previous Programmes of the European Union', dans: Mariusz Maszkiewicz (ed.), *Belarus – towards a United Europe*, College of Eastern Europe, Wrocław, 2009, p. 50. Disponible en ligne: http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/1druk_eng_2009_p.pdf (consulté le 20 avril 2010).

17 Conseil de l'Union Européenne, *Conclusions du Conseil relatives à la Biélorussie*. 2723ème session du

dans les Etats membres de l'UE ont été gelés. En octobre 2006, la liste des « personnes non grata » comprenait déjà 41 fonctionnaires biélorussiens¹⁸.

En novembre 2006, l'UE a fait une offre de réengagement, qui n'a pourtant pas provoqué une réaction immédiate. La Commission a publié le rapport (non-paper) intitulé *Qu'est-ce que l'Union Européenne peut apporter au Belarus?*¹⁹. Ce document non-officiel, adressé plutôt à la société biélorussienne qu'au pouvoir, expliquait quels avantages pourrait apporter au Belarus une coopération plus étroite avec l'Union européenne. Il s'agissait notamment de la mobilité des personnes, de la coopération transfrontalière, des échanges universitaires, du développement économique, de la protection de l'environnement, du développement de l'Etat de droit. D'autre part, ce document énumérait les 12 conditions que devaient accomplir les autorités biélorussiennes afin de sortir de l'isolement politique. Parmi ces critères, on peut mentionner l'organisation des élections démocratiques, la garantie de la liberté de la presse, la libération des prisonniers politiques, l'enquête sur les « disparitions » des opposants politiques, l'établissement d'un système judiciaire indépendant²⁰.

L'isolement du Belarus a atteint des sommets en décembre 2006, quand l'Union européenne a pris la décision de retirer au Belarus le bénéfice du système de préférences tarifaires généralisé (SPG), suite aux graves et systématiques violations des droits des syndicats, indiquées par l'Organisation internationale du travail²¹.

Les relations entre l'Union Européenne et le Belarus se sont ainsi trouvées dans une impasse. Les sanctions visant les hauts fonctionnaires du pays, la rupture des contacts politiques, les condamnations régulières pour le non-respect des normes et des valeurs démocratiques ainsi que l'exclusion du SPG n'ont pas incité le régime de Loukachenka à se démocratiser. Au contraire, ayant le monopole sur les médias, le président biélorussien pouvait manipuler facilement l'opinion publique. Les autorités biélorussiennes inculquaient aux citoyens que c'était « l'Occident astucieux » qui isolait le Belarus afin de punir cette petite république pour sa politique indépendante et l'orientation vers son « pays-frère » la Russie²².

Conseil Relations extérieures, Luxembourg, le 10 avril 2006. Disponible en ligne: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/89209.pdf (consulté le 20 avril 2010).

18 Марина Рахлей, *op. cit.*, note 6.

19 European Commission, *Non-Paper 'What the European Union could bring to Belarus'* Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf (consulté le 20 avril 2010).

20 Sabine Fisher, *op. cit.*, note 8, p. 7.

21 Commission Européenne, *op.cit*, note 9, p. 8.

22 Александр Класковский, *op. cit.*, note 3.

De manière assez surprenante, les premiers pas pour sortir de l'impasse politique ont été faits par les autorités de Minsk. A la fin de 2006, la Russie, finalement lassée des promesses d'intégration régulièrement faites par Minsk, a renforcé sa pression sur le gouvernement biélorussien. A la fin de décembre 2006, le Kremlin a augmenté les prix du gaz pour son ancien allié. A la mi-janvier 2007, Moscou a taxé les exportations biélorussiennes de produits chimiques fabriqués à base de pétrole russe²³. Cette décision des pouvoirs russes, accompagnée de tentatives d'exercer une pression politique sur Minsk, a causé des dommages presque irréparables à l'économie du Belarus. Le gouvernement biélorussien a dû chercher à renforcer la coopération économique avec les pays de l'UE, pour compenser la perte des subventions économiques russes.

En janvier 2007, le président Loukachenka donne une série d'interviews aux grands journaux occidentaux (parmi lesquels *Die Welt* et *Le Monde*), où il propose aux pays européens d'abandonner la conditionnalité politique et d'établir les relations économiques « mutuellement avantageuses »²⁴. De janvier à août 2008, le régime biélorussien libère toutes les personnes reconnues par la communauté internationale comme prisonniers politiques. Le gouvernement permet également la distribution de deux journaux indépendants dans le système de distribution de presse géré par l'Etat. Le 7 mars 2008, la Délégation de la Commission Européenne a été finalement ouverte dans la capitale biélorussienne²⁵.

Le conflit, qui s'est déclenché entre la Russie et la Géorgie en août 2008, a suscité une inquiétude très profonde parmi des élites dirigeantes biélorussiennes. Minsk n'a pas soutenu son allié officiel, la Russie, pendant la guerre et n'a pas reconnu les républiques séparatistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud après le cessez-le-feu. D'autre part, la guerre au Caucase a effrayé l'Europe elle-même. Elle a forcé l'UE à réviser ses relations avec le Belarus. Le facteur géopolitique s'est trouvé au premier plan. D'une manière inattendue, les intérêts de Minsk et de Bruxelles ont coïncidé²⁶.

Malgré le fait que les élections parlementaires biélorussiennes de septembre 2008 n'ont pas été un iota plus démocratiques que toutes les élections précédentes, le Conseil, dans

23 Николай Некрашевич, 'Кто и как побеждал в углеводородных войнах России и Беларуси', *Завтра твоей страны*, 18.01.2010, http://zautra.by/art.php?sn_nid=5566&sn_cat=17 (consulté le 20 avril 2010).

24 Valery Karbalevich, 'Belarus-EU Relations: new trends', dans: Mariusz Maszkiewicz (ed.), *op. cit.*, note 16, p. 176.

25 Alena Vysotskaya Guedes Vieira, *Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus Relations need a Rethink?*, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki, 2008, p. 2. Disponible en ligne: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=55765> (consulté le 20 avril 2010).

26 Александр Класковский, *op. cit.*, note 3.

ses conclusions du 13 octobre 2008 a déclaré : « *Le Conseil note avec satisfaction certains progrès réalisés pendant la campagne électorale par rapport aux précédents scrutins, notamment la coopération avec l'OSCE/BIDDH et un accès plus large de l'opposition aux médias. Il salue à nouveau la libération avant les élections des derniers prisonniers politiques internationalement reconnus. Le Conseil note également que l'opposition a pu manifester pacifiquement au soir du scrutin* »²⁷.

Dans le même document, les représentants des pays membres de l'Union ont décidé de suspendre pour six mois les sanctions de visa imposées en 2004-2006. Les relations politiques ont été rétablies. L'Union Européenne s'est déclarée prête à intensifier des coopérations techniques dans les domaines d'intérêt mutuel. Ce qui est plus important, l'UE a mentionné les domaines dans lesquels le gouvernement biélorussien devait effectuer des progrès, pour que les sanctions ne soient pas rétablies. Dans les conclusions du Conseil ont été énumérés : la réforme du Code électoral, afin de le mettre en conformité avec les standards de l'OSCE, l'État de droit, les droits de l'homme, la liberté d'expression et de la presse, ainsi que la liberté de réunion et d'association politique²⁸.

Le 19 février 2009 Javier Solana, le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE (HR pour la PESC), s'est rendu dans la capitale biélorussienne. A Minsk il a déclaré que l'Union élaborait un nouveau programme de coopération – Partenariat oriental, et que dans ce projet « *un rôle spécial était réservé au Belarus* »²⁹. La suspension des sanctions contre les hauts fonctionnaires a rendu possible la participation du Belarus à ce programme. Aussi surprenant que ceci puisse paraître, le gouvernement de Minsk a réagi très positivement à cette initiative de l'Union Européenne³⁰.

Le 7 mai 2009 a eu lieu un événement de grande valeur symbolique. Le vice-premier ministre Uladzimir Siamachka a signé à Prague, au nom du Belarus, la déclaration du Partenariat oriental. La participation de ce pays à ce programme de coopération a suscité beaucoup de controverses et est restée incertaine jusqu'au dernier moment. Les polémiques les plus ardentes se sont déclenchées autour de la question de l'invitation du

27 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la Biélorussie*, 2897ème session du Conseil Relations extérieures, Luxembourg, le 13 octobre 2008. Disponible en ligne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/103296.pdf (consulté le 20 avril 2010).

28 *Ibid.*

29 Елизавета Дако, 'Х.Солана встретился в Минске с руководством Белоруссии и с представителями оппозиции' *Radio France Internationale*, 19.02.2009, http://www.rfi.fr/acturu/articles/110/article_2563.asp (consulté le 20 avril 2010).

30 Белорусское телеграфное агентство, « *Восточное партнерство* » выгодно Беларуси и белорусскому народу – Лукашенко, 23.04.2009, <http://www.belta.by/ru/news/president?id=362281> (consulté le 21 avril 2010).

président Loukachenka au sommet de Prague³¹. La société civile biélorussienne, ainsi que les gouvernement des pays européens, ont été profondément divisés autour de cette question symbolique. Finalement, les autorités biélorussiennes ont pris une décision « diplomatique », et au sommet de Prague (premier sommet européen après 11 ans d'isolement) le Belarus n'était pas représenté par le leader autoritaire, mais par le vice-premier ministre et le ministre des affaires étrangères³².

Après la suspension des sanctions concernant les visas, le gouvernement biélorussien a intensifié les contacts avec les pays de l'Union Européenne. En mars 2009, le Ministre des affaires étrangères espagnol est arrivé à Minsk. En avril 2009 deux visites importantes ont eu lieu : à Rome, Loukachenka a rencontré le premier-ministre italien Silvio Berlusconi ; quelques jours après le ministre des affaires étrangères de la Tchéquie, qui présidait le Conseil de l'UE, est arrivé à Minsk. En septembre 2009, le président biélorussien a accueilli à Minsk l'ancien chef de la diplomatie allemande Hans-Dietrich Genscher. Le même mois Loukachenka a fait une visite officielle en Lituanie. En janvier 2010, le vice-premier ministre Siamachka s'est rendu en France. En février 2010, le ministre des affaires étrangères biélorussien Siarhiey Martynau a signé un accord sur la coopération transfrontalière avec la Pologne et, finalement, au début de mars 2010 Martynau s'est rendue en Hongrie. Lors de toutes ces rencontres, les autorités biélorussiennes ont discuté des perspectives de coopération économique et de la participation du Belarus au Partenariat oriental³³.

Malheureusement, toute cette activité diplomatique n'a pas été accompagnée de progrès dans les domaines indiqués par l'Union Européenne : libération des prisonniers politiques, réforme du droit électoral, libéralisation des médias, abolition des articles restrictifs de la loi sur les associations, introduction du moratoire sur la peine capitale³⁴. En février 2009, une nouvelle loi visant les médias, qui empêchait le travail des journalistes

31 Аляксандр Класкоўскі, 'Лукашэнку могуць не запраسیць у Прагу з тэхнічных прычын'. *Наша Ніва*, 25.03.2009, <http://nn.by/?c=ar&i=24885> (consulté le 21 avril 2010).

32 Белорусское телеграфное агентство, *Первый саммит « Восточного партнерства » в Праге дал официальный старт реализации инициативы*, 07.05.2009, http://www.belta.by/ru/main_news?id=367175 (consulté le 21 avril 2010).

33 Александр Класковский, 'Визит Лукашенко в Литву: феномен «белорусского Каддафи»?', *Белорусские новости*, 15.09.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/09/15/ic_articles_112_164498/ (consulté le 21 avril 2010).

34 Parlement européen, *Débats. Réponse à la question No 44 adressée à la Commission européenne par le député européen Ryszard Czarnecki. Sujet: Violation des droits de la minorité polonaise au Belarus (H-0051/10)*, Strasbourg, le 11 février 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100211&secondRef=ANN-01&language=EN&detail=H-2010-0051&query=QUESTION> (consulté le 21 avril 2010).

étrangers et facilitait la fermeture des médias indépendants, a été introduite au Belarus. De nouveaux procès judiciaires contre les activistes d'opposition ont eu lieu³⁵. Néanmoins, dans ses conclusions du 17 novembre 2009, le Conseil Européen a noté « avec satisfaction », que le Belarus continuait de participer activement au Partenariat oriental et a décidé de prolonger la suspension des sanctions pour six mois suivants. Le Conseil a également invité la Commission à préparer les recommandations concernant les négociations d'un accord visant à faciliter la délivrance de visas. Le Conseil a également proposé d'élaborer avec les pouvoirs biélorussiens le projet d'un accord intérimaire sur le modèle des « *plans d'action élaborés dans le cadre de la politique européenne de voisinage* »³⁶. L'Union européenne a pris la décision de mettre fin à l'isolement de la « dernière dictature en Europe » et essayé de mettre en oeuvre une nouvelle stratégie – la stratégie d'engagement³⁷.

35 Праваабарончы цэнтр “Вясна”, *У Беларусі - новы закон аб СМІ*, 09.02.2009, <http://spring96.org/be/news/27116/> (consulté le 21 avril 2010).

36 Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur Biélorussie. 2974-ème session du Conseil Relations extérieures*, Bruxelles, le 17 novembre 2009. Disponible en ligne: http://democraticbelarus.eu/files/docs/3/Conclusions_du_Conseil_sur_Bielorussie.PDF (consulté le 21 avril 2010).

37 Елена Данейко, ‘Новая политика Евросоюза в отношении Беларуси: pro и contra’, *Новая Эўропа*, 10.06.2009, http://www.n-europe.eu/article/2009/06/10/novaya_politika_evrosoyuza_v_otnoshenii_belarusi_pro_i_contra (consulté le 21 avril 2010).

2. L'évaluation de l'efficacité des sanctions

Le politologue allemand Sabine Fisher caractérise les relations entre l'UE et le Belarus dans les années 1997 – 2007 comme un « *cercle vicieux des espoirs, désenchantements et mesures restrictives* ». L'Union européenne établissait les critères, sur la base desquels elle était prête à recommencer le dialogue, rappelait les avantages que le régime biélorussien pourrait obtenir en cas de coopération, et durcissait les sanctions chaque fois que Minsk refusait de se mettre en conformité avec les exigences de l'Union³⁸. En fait, depuis 1997, l'Union a utilisé à l'égard du Belarus une combinaison de la conditionnalité positive et négative. Pourtant, c'est la diplomatie coercitive qui dominait dans l'approche de l'UE envers le régime biélorussien. Les mesures restrictives se sont montrées incapables d'apporter les résultats désirés. Les experts indiquent quelques raisons principales de l'inefficacité de l'ancienne approche de l'UE envers le régime biélorussien.

Premièrement, les sanctions contre le régime ont toujours eu un caractère plutôt symbolique. Elles ne s'appliquaient qu'aux 41 hauts fonctionnaires biélorussiens. L'Union européenne n'a jamais voulu utiliser des sanctions vraiment dures, comme un blocus économique par exemple. L'exclusion du Belarus du système des préférences généralisées (SPG), n'a pas eu un grand effet sur la situation économique du pays³⁹. La période de détérioration des relations politiques avec le Belarus a été, en fait, accompagnée d'un développement rapide des échanges commerciaux. Entre 2004 et 2008, par exemple, les exportations biélorussiennes vers les pays de l'Union ont doublé (de 7 milliards de dollars à 14,5 milliards)⁴⁰. Il est assez symbolique qu'en mars 2006, quand la « guerre froide » entre Minsk et Bruxelles a atteint son paroxysme, l'UE est devenue la première destination des exportations biélorussiennes (44% contre 36% des produits vendus en Russie)⁴¹. Également intéressant est le fait qu'en 2006, le premier partenaire commercial du Belarus parmi tous les États membres de l'UE était les Pays-Bas (10% des échanges commerciaux biélorussiens)⁴² – un pays qui était le plus fervent adhérent à l'application

38 Sabine Fisher, *op. cit.*, note 8, p. 8.

39 Белорусские новости, «Беллегпром»: лишение торговых преференций ЕС не принесет значительных потерь для концерна, 21.06.2007, http://naviny.by/rubrics/economic/2007/06/21/ic_news_113_272683/ (consulté le 22 avril 2010).

40 Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *Динамика внешней торговли между Беларусью и ЕС за 2002 – 2008 годы*, <http://www.mfa.gov.by/ru/foreign-policy/international-organizations/mo/fd2be694ad14f5of.html>, (consulté le 22 avril 2010).

41 IPM Research Center, *Belarusian Monthly Economic Review*, No. 3(42), mars 2006, p. 1. Disponible en ligne: <http://www.research.by/pdf/BMER2006e03.pdf> (consulté le 22 avril 2010).

42 Издательский дом «Внешняя торговля», *Экспорт Беларуси в страны ЕС составил более 50% всего объема продаж на внешний рынок*, 03.08.2006, <http://beltrade.by/news/43.html> (consulté le

d'une conditionnalité dure dans les relations avec Minsk⁴³. Bien sûr, l'essor des exportations vers l'Union européenne s'explique en grande partie par l'envol des prix du pétrole en 2003-2008 (le Belarus vendant au marché européen essentiellement des produits pétroliers). Pourtant, même après l'avènement de la crise mondiale, l'Union européenne reste la destination principale des exportations biélorusses. Il est important de noter que le bilan des échanges commerciaux du Belarus avec l'UE, à la différence de celui avec la Russie, reste toujours positif. L'Union possédait donc (et possède toujours) un instrument d'influence économique qui n'a jamais été utilisé.

En fait, même les sanctions économiques ne pouvaient pas initier un changement de régime, puisque Loukachenka avait des solutions de repli. Depuis la conclusion des accords économiques et politiques avec la Russie en 1995-1999, les pouvoirs biélorusses pouvaient bénéficier d'une protection très solide sur la scène internationale. Le gouvernement russe reconnaissait toutes les élections au Belarus et rejetait résolument les reproches relatifs à son soutien à un régime non-démocratique. Vladimir Poutine a plusieurs fois déclaré que la Russie « *coopère toujours avec le pouvoir en place et ne soutient jamais les processus non-constitutionnels, surtout sur l'espace post-soviétique* », tout en indiquant que « *Loukachenka a été élu au suffrage universel par le peuple biélorusse* »⁴⁴. Le gouvernement biélorusse bénéficiait d'un accès au marché russe également que la fourniture de gaz et de pétrole à prix très bas. Beaucoup d'économistes indiquaient que les rapports « spéciaux » avec la Russie étaient le facteur essentiel de la croissance économique biélorussienne⁴⁵. L'Europe ne pouvait pas donner au régime de Loukachenka plus que ne le faisait la Russie – en termes politiques et économiques. C'est pour cette raison que le régime n'était pas vraiment intéressé à améliorer ses relations avec Bruxelles. Les bénéfices économiques que Loukachenka aurait pu obtenir grâce à la coopération avec l'UE et la sortie de l'isolement international ne pouvaient pas compenser le risque de perdre le pouvoir.

L'autre cause de l'inefficacité de la politique de l'Union européenne à l'égard du régime autoritaire biélorusse consiste dans le faible soutien de la société civile. L'Union ne menait le dialogue qu'avec les pouvoirs biélorusses en oubliant de s'adresser aux citoyens.

22 avril 2010).

43 Belarusian Institute for Strategic Studies, *EU Conditionality Vis-a-Vis Belarus: Has it Worked?*, Vilnius, 2009, p. 4. Disponible en ligne : <http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/m0042009en.pdf> (consulté le 22 avril 2010).

44 Александр Класковский, 'Правду о Второй мировой в Беларуси перечеркивает «Линия Сталина»', *Наши новости*, 01.09.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/9/1/ic_articles_112_164281/ (consulté le 22 avril 2010).

45 Leonid Zlotnikov, *op. cit.*, note 4, p. 68.

Alors que les autorités de l'Union déclaraient constamment l'augmentation de l'assistance aux organisations non-gouvernementales et aux médias libres, l'ampleur et l'impact de cette aide financière sont toujours restés très modestes. Comme le politologue slovaque Balázs Jarábik l'indique, l'argent mis à disposition de la société civile dans le cadre du programme TACIS en 2000-2003 (10 millions d'euros) était égal à la somme allouée par la Commission pour alléger les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl pour la seule année 2003.

D'ailleurs, les critères d'éligibilité ne permettaient pas aux ONG biélorussiennes semi-légales d'accéder aux fonds des programmes TACIS et IEPV, qui étaient plutôt faits pour la coopération avec les agents gouvernementaux⁴⁶. A la suite de l'adoption par les pouvoirs biélorussiens d'une législation limitant l'accès à une aide internationale, l'assistance de TACIS depuis 2002 a presque cessé d'arriver aux ONG biélorussiennes. Par conséquent, une partie des fonds de ce programme a été réorientée vers des instruments financiers tels que l'IEDDH (Initiative européenne pour la démocratie et droits de l'homme) et le programme de la coopération décentralisée⁴⁷. Pourtant, l'IEDDH qui était le seul instrument flexible, a été paralysé pendant longtemps à cause des priorités complètement inappropriées aux conditions du Belarus (par exemple, la défense des droits des enfants, la tolérance ou l'égalité des sexes)⁴⁸. Depuis 2005, la majorité des moyens financiers de l'IEDDH (environ 5 millions d'euros) était dirigée vers le soutien à quelques grands projets, tels que la Radio européenne pour le Belarus, l'Université européenne des sciences humaines en exil et, partiellement, la télévision Belsat, tandis que le soutien aux ONG et médias locaux restait assez modeste⁴⁹. Les ressources provenant du programme de coopération décentralisée allaient essentiellement vers les organisations humanitaires qui n'avaient aucune expérience en démocratisation et développement de la société civile⁵⁰. Depuis 1997, ce n'était pas l'Union Européenne qui accordait l'essentiel de l'aide à la société civile biélorussienne. Des donateurs provenant des Etats-Unis et de certains Etats membres de l'Union (la Suède, les Pays-Bas, la Grande Bretagne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Pologne) étaient beaucoup plus flexibles et actifs⁵¹.

46 Balázs Jarábik, 'International Democratic Assistance to Belarus : An Effective Tool?', dans: Joerg Forbrig, David R. Marples, and Pavol Demeš (ed.) *Prospects for Democracy in Belarus*, German Marshall Fund of the United States, Washington, 2006, p. 86. Disponible en ligne: <http://www.gmfus.org/doc/Belarus%20book%20final.pdf> (consulté le 22 avril 2010).

47 Commission Européenne, *op. cit.*, note 9, p. 15.

48 Elena Rakova, *op. cit.*, note 16, p. 53.

49 Commission Européenne, *op. cit.*, note 9, p. 14.

50 Balázs Jarábik, *op. cit.*, note 46, p. 91.

51 *Ibid.*

Certains politologues reprochent à l'Union européenne le manque d'engagement réel en faveur de la démocratisation. On peut expliquer la faible activité de l'Union sur «le front biélorussien» jusqu'en 2008 par l'inertie mentale et l'approche traditionnelle *Russia first*. Jusqu'aux révolutions en Géorgie et Ukraine et même jusqu'au conflit armé en Géorgie, l'UE considérait l'espace post-soviétique comme une sphère d'intérêts légitimes de la Russie. Le Kremlin a été vu pendant très longtemps comme un stabilisateur de la région, un allié naturel de l'Union européenne et même comme un contrepoids éventuel aux influences des Etats-Unis en Europe. Puisque la Russie n'a jamais exprimé le désir d'adhérer à l'Union européenne, Bruxelles n'avait aucun moyen d'influencer la politique du Kremlin. En bref, l'UE n'avait ni volonté politique ni puissance pour demander à Moscou de cesser son soutien politique de Loukachenka. « *Tous les espoirs que Moscou aiderait à la promotion de la démocratie au Belarus étaient irréalistes. En essayant de promouvoir les libertés politiques au Belarus, l'UE met en danger les intérêts nationaux de la Russie tels qu'ils sont définis par les élites politique russes* » - résume le politologue polonais Przemysław Żurawski⁵².

La politique de conditionnalité menée par l'Union européenne, était, en fait, avantageuse pour le régime de Minsk, puisqu'elle garantissait un faible engagement de l'Union dans les « affaires intérieures » du pays. On pouvait attendre infiniment que Loukachenka fasse le premier pas vers l'Europe, puisque le dictateur n'était pas intéressé par une coopération avec les pays démocratiques⁵³. Il est bien évident que l'ouverture du Belarus à l'égard de l'Europe n'est pas le résultat de la politique de l'UE. Elle peut être expliquée par les changements radicaux qui se sont produits à l'intérieur du pays et dans son environnement international.

52 Przemysław Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, note 5, p. 90.

53 Grzegorz Gromadzki, 'How to Deal with Troublesome Neighbours?', dans : Johannes Varwick, Kai Olaf Lang (ed.) *European neighbourhood policy : challenges for the EU-policy towards the new neighbours*, Barbara Budrich Publishers, Opladen, 2007, p. 136.

3. Les causes du changement de la politique biélorussienne à l'égard de l'Union européenne

Comme nous l'avons déjà constaté, le facteur le plus important qui a poussé le Belarus vers la coopération avec l'Europe a été la détérioration rapide des rapports politiques et économiques avec la Russie. En 2004, les pouvoirs russes sont parvenus à la conclusion que le soutien au régime de Loukachenka était devenu trop coûteux. Le gouvernement biélorussien bénéficiait des prix préférentiels pour le gaz et le pétrole russes mais ne voulait pas respecter l'accord signé entre les deux pays en 1999 et avancer dans le processus d'intégration politique. Le gouvernement russe a décidé d'exercer une pression économique sur Loukachenka pour le faire passer de la rhétorique de fraternité à l'intégration réelle, ou du moins pour faire en sorte que le Belarus ouvre son marché aux produits russes et vende au business russe les entreprises les plus importantes du pays⁵⁴. En janvier 2004, la Russie a augmenté pour la première fois les prix du gaz pour le Belarus.

Cependant, la vraie crise dans les relations entre Moscou et Minsk s'est déclenchée à la fin de 2006. La délégation biélorussienne a échappé à une coupure des livraisons du gaz russe grâce à des efforts gigantesques. Un nouvel accord sur les livraisons a été signé le 31 décembre 2006. D'après ce document, les prix du gaz pour le Belarus s'élevaient graduellement pour atteindre le niveau européen en 2011. Les prix d'importation du gaz se sont envolés tout d'un coup d'un à deux milliards de dollars par an. En outre, le gouvernement biélorussien a accepté de vendre à la Russie 50% des actions du consortium Beltransgaz – une entreprise contrôlant le système de transit du gaz⁵⁵. En une semaine, la Russie a porté un coup encore plus sensible. Le 10 janvier le Kremlin a imposé une taxe spéciale sur les produits, que le Belarus produisait à partir du pétrole bon marché russe et exportait vers les pays tiers. La taxation de l'export pétrochimique a mis fin au soi-disant « off shore pétrolier biélorussien », qui apportait des bénéfices énormes au gouvernement biélorussien. Bien que le choc résultant de l'augmentation des prix du gaz et du pétrole a été allégé grâce à une période de transition de 2-3 ans, les pertes pour l'économie biélorussienne ont été très considérables. Les revenus provenant de la vente des produits pétroliers (qui constituaient plus de 40% des revenus du commerce extérieur du pays) ont été diminués par plus de deux en 2007 en comparaison avec 2006⁵⁶. La fin des subventions énergétiques russes signifiait pour le Belarus la perte d'environ

54 Andrey Liakhovich, 'Belarus' Ruling Elite: Readiness for Dialogue and Cooperation with the EU', dans: Mariusz Maszkiewicz (ed.) *op. cit.*, note 16, p. 74.

55 Николай Некрашевич, *op. cit.*, note 23.

56 Margarita M. Balmaceda, 'At a crossroads: Belarusian-Russian energy-political model in crisis', dans: Sabine Fisher (ed.), *op. cit.*, note 4, p. 84.

5.8 milliards de dollar par an, ce qui équivalait à 10% de son PIB⁵⁷. Il est important de noter que tout en élevant les prix de l'énergie, la Russie essayait d'exercer une pression politique sur Minsk. Pendant les négociations concernant les crédits stabilisateurs en 2007 et 2008 elle proposait au Belarus d'introduire le rouble russe⁵⁸.

L'effet idéologique de la « pragmatisme » des relations énergétiques avec Moscou a été encore plus dévastateur. Comme le politologue biélorussien Valery Karbalevitch l'affirme, « la demande de Moscou de payer au prix du marché le gaz et le pétrole a détruit la vision du monde établie par la propagande, a abattu le pilier fondamental du modèle de développement biélorussien, ce qui a eu comme effet la décomposition de la base sociale du régime »⁵⁹. Pendant très longtemps, les relations « fraternelles » avec la Russie ont constitué le point central de la vision du monde inculqué dans les esprits des citoyens biélorussiens par la propagande officielle. Depuis les années 2007-2008, le régime biélorussien ne pouvait plus se légitimer comme l'avant-poste de la « civilisation slave-orientale » qui protégeait la Russie contre « l'Occident » agressif.

Après 2007, Loukachenka a dû mener une guerre de l'information contre son voisin de l'Est, tout en utilisant l'ancienne rhétorique de fraternité pendant les négociations avec le Kremlin. Dans les médias biélorussiens, la Russie a été dès lors présentée comme un pays impérialiste et arriéré, contrôlé par une oligarchie, utilisant tout un éventail d'instruments politiques et économiques afin d'assujettir ses voisins. Le président biélorussien a commencé à se présenter comme un défenseur de l'indépendance du pays et à parler de la nécessité de la modernisation économique. Dans le même temps Loukachenka a revitalisé dans son discours une symbolique européenne, en soulignant souvent que le Belarus était un Etat au centre du continent européen et que l'Europe « n'est pas possible sans le Belarus et l'Ukraine »⁶⁰. Malheureusement, ces propos n'impliquent pas pour Loukachenka et ses collaborateurs le respect des valeurs politiques européennes.

La deuxième cause du rapprochement avec l'Union Européenne est le changement qui s'est produit au sein des élites dirigeantes biélorussiennes. D'après le politologue biélorussien Andrei Liakhovitch, Loukachenka n'est pas l'acteur central du processus politique au Belarus. Il ne joue pas de rôle dominant dans le développement des relations du

57 Leonid Zlotnikov, *op.cit.*, note 4, p. 69.

58 Віталь Цыганкоў, Пасьля крэдыту Расея запатрабуе рубля, Радыё Свабода, 21.10.2008, <http://www.svaboda.org/content/article/1331655.html> (consulté le 22 avril 2010).

59 Valery Karbalevich, *op.cit.*, note 24, p. 172.

60 Новая Эўропа, Лукашэнка в Кіеве: о заговоре фармацевтов и энергетике, 06.11.2009, http://n-europe.eu/news/2009/11/06/lukashenko_v_kieve_o_zagovore_farmatsevtov_i_energetike (consulté le 22 avril 2010).

pays avec l'Europe. C'est le groupe des « technocrates » (hauts fonctionnaires responsables de la politique économique du pays) qui va contraindre Loukachenka à rechercher un compromis avec l'Occident.

La détérioration des relations économiques avec la Russie a augmenté considérablement l'influence des partisans des réformes et d'une modernisation économique au sein des élites dirigeantes du pays. Ceux qui avaient les compétences nécessaires pour combattre les effets du choc pétrolier et de la crise mondiale se sont placés au premier plan. Dans le groupe des « technocrates », d'après Liakhovitch, se retrouvent avant tout le premier ministre Siarhieï Sidorski, le vice-premier Uladzimir Siamachka, le chef de la Banque centrale Piotr Prakapovitch, ainsi que le nouveau chef d'administration présidentielle Uladzimir Makey. Ils bénéficient du soutien du chef du Conseil national de sécurité Viktor Loukachenka, le fils aîné du président biélorusse⁶¹.

En 2007-2008, la plupart des hauts officiers des services de sécurité et du ministère des affaires intérieures, qui dominaient la scène politique biélorussienne depuis les années 1990, ont démissionné ou sont partis en retraite. Beaucoup d'entre eux (par exemple, l'ancien chef du Conseil de sécurité Viktor Cheyman ou le colonel Dzmitry Paulithcenka) figuraient dans le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comme étant impliqués dans les disparitions des opposants du régime en 1999-2000. Leur démission a facilité, sans doute, le dialogue entre les autorités biélorussiennes et l'UE.

Les technocrates ont initié certaines réformes économiques visant à faciliter le processus de privatisation et à renforcer la liberté d'entreprise au pays. Ils ont également engagé un dialogue avec les institutions financières internationales et l'UE. Après 16 ans au service du régime autoritaire, les représentants de la nomenklatura biélorussienne veulent désormais être acteurs dans le processus de privatisation. Ils espèrent que la coopération avec l'Union européenne leur permettra de moderniser les entreprises et d'éviter que le contrôle de l'économie biélorusse ne soit assuré par les oligarques russes⁶².

Finalement, la troisième cause du grand tournant dans les relations entre le Belarus et l'UE sont les changements dramatiques qui ont eu lieu dans la société biélorussienne. Elle se transforme progressivement en société de consommation moderne. Entre 1996 et 2005, les salaires au Belarus ont augmenté de 3,5 fois, tandis que le PIB réel n'a augmenté que de 1,9 fois⁶³. Cette tendance s'est poursuivie en 2005-2007, quand le pays a profi-

61 Andrey Liakhovich, *op. cit.*, note 54, p. 74.

62 Andrey Liakhovich, *op. cit.*, note 54, p. 71.

63 Leonid Zlotnikov, *op. cit.*, note 4, p. 70.

té de l'argent provenant des exportations du pétrole. Les revenus de la population n'ont cessé d'augmenter, les crédits bon marché sont devenus accessibles. La stabilité du régime a commencé à dépendre de la satisfaction des attentes de la classe moyenne émergente. Pour maintenir le niveau de consommation, Loukachenka a dû s'engager dans la modernisation économique et la coopération avec l'Occident⁶⁴.

Parallèlement, la propagande du régime, qui utilise les anciens clichés soviétiques, devient de plus en plus obsolète. Avec le temps, le nombre des partisans d'un rétablissement de l'Union Soviétique diminue. L'idée de l'Union avec la Russie perd également sa popularité. Après la fin de la propagande anti-occidentale, le nombre des partisans d'une adhésion à l'Union européenne a considérablement augmenté pour dépasser à la fin de 2009 celui des partisans de la création d'une union avec la Russie (42,7% contre 38,3%)⁶⁵. Pourtant c'est la tendance vers l'indépendance et un certain auto-isolément qui domine dans la société biélorussienne. Plus de 70% des citoyens ne veulent pas que la souveraineté du pays soit limitée⁶⁶.

L'Union européenne s'est montrée incapable de prévenir l'instauration du régime autoritaire au Belarus à cause d'une politique erronée, privilégiant plutôt les rapports avec l'élite dirigeante qu'avec la société, caractérisée par un faible soutien à la société civile et finalement, par un manque de volonté politique. Le changement dans les relations entre l'Union et le gouvernement biélorusse en 2007-2008 s'est produit en raison de la détérioration des relations du régime biélorusse avec son ancien patron et protecteur – la Russie. De nouveaux éléments qui n'existaient pas dans les années 1990 et au début des années 2000 ont aussi contribué à l'initiation du dialogue avec l'Europe. Il s'agit notamment des changements au sein des élites du pouvoir et la diminution de l'importance de l'ancienne base sociale du régime. Les autorités biélorussiennes doivent désormais choisir entre le développement des relations avec l'Union européenne, qui peut déboucher sur la libéralisation économique et politique graduelle ou alors le retour vers l'ancien modèle des relations avec la Russie, qui fait peser sur le régime la menace de retomber dans une dépendance politique et économique totale. Le choix que fera le Belarus dépendra non seulement de la décision des dirigeants de Minsk mais aussi de la politique active des « grands acteurs » régionaux - la Russie et l'Union européenne. Le Partena-

64 Valery Karbalevich, *op. cit.*, note 24 p. 182.

65 Таццяна Каравянкова, 'Сацыялагі: праз пяць гадоў доля прыхільнікаў еўрапейскага выбару можа перавысіць палову дарослага насельніцтва Беларусі', *БелаПАН*, 25.01.2010, http://belapan.com/archive/2010/01/25/eu_eu_eu2205_358394/ (consulté le 23 avril 2010).

66 «Комсомольская правда» в Белоруссии, *В Россию белорусы уже не хотят, а в дружбу с Европой еще не верят*, 12.06.2009, <http://kp.by/daily/24309.1/502837/> (consulté le 23 avril 2010).

riat oriental a été accueilli par la société civile biélorussienne avec un grand espoir étant considéré comme un moyen devant permettre au Belarus de se rapprocher de l'Europe et d'initier son processus de démocratisation. Il s'agit maintenant d'examiner cet instrument de la politique extérieure de l'Union Européenne pour évaluer sa capacité à initier la libéralisation économique et la démocratisation du régime biélorussien.

Chapitre II.

LA GENÈSE DU PARTENARIAT ORIENTAL ET SES OBJECTIFS

1. La Politique européenne de voisinage : ses objectifs et ses instruments

Le Partenariat oriental est un programme de coopération qui fait partie d'un cadre politique plus large – celui de la Politique européenne de voisinage (PEV). Il reprend les valeurs de base et les objectifs de la PEV. Avant d'examiner en détail le Partenariat oriental, il est donc nécessaire de faire un bref examen de ses fondements politique et institutionnel.

L'élargissement a été un instrument efficace de la politique étrangère de l'Union. La perspective d'adhésion a été un moteur puissant des réformes économiques et politiques dans les pays ayant obtenu le statut officiel de candidat. Pourtant, au moment où les préparations à l'élargissement le plus grand de l'histoire de l'Union touchaient à leur fin, la question des relations avec les nouveaux voisins s'est posée. Comment la Communauté pouvait-elle stabiliser les pays limitrophes, qui n'avaient, au moins dans un avenir proche, aucune perspective d'adhésion?

En 2002, la Grande Bretagne a proposé l'initiative d'une *Europe élargie*, destinée à l'Ukraine, le Belarus, la Moldova et la Russie. En décembre de la même année, lors du sommet de Copenhague, ce projet a été approuvé, mais avec un changement important qui consistait à inclure dans cette initiative les pays de la Méditerranée Sud. La première communication intitulée : *L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud* a été publiée par la Commission le 11 mars 2003. Initialement, la Russie était présente dans la liste des 14 pays-bénéficiaires de la PEV, mais elle s'est retirée très vite de cette initiative, attendant un traitement spécial correspondant à son statut de puissance régionale⁶⁷. Les pays de Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) ont été inclus dans la PEV en juin 2004 suite à la Révolution des

67 Paweł Janusz Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, DIFIN SA, Warszawa, 2009, p. 194.

roses de 2003 en Géorgie, qui a attiré l'attention de l'Union vers les problèmes de la région et fait naître l'espoir que la Géorgie deviendrait un « pays-retransmetteur » des valeurs démocratiques et des réformes économiques dans les pays caucasiens⁶⁸. Le nombre des participants à la PEV s'est ainsi élevé à 16.

L'idée générale de la nouvelle politique de voisinage était de stabiliser les pays frontaliers, de créer autour de l'Union un cercle de pays amis, prospères et bien gouvernés. Les auteurs du concept pensaient qu'afin de devenir stables et prospères, les pays de l'Europe de l'Est, du Caucase et de la Méditerranée du Sud devaient se rapprocher autant que possible de l'Europe sur le plan économique et politique. La perspective de tirer les bénéfices d'une coopération économique plus étroite avec l'Union devait motiver les pays voisins à se réformer. La communication de la Commission *Europe élargie* précisait que « *L'Union devrait offrir à ses voisins de nouvelles perspectives d'intégration économique en contrepartie de leurs progrès concrets dans le respect des valeurs communes et la mise en oeuvre effective des réformes politiques, économiques et institutionnelles, notamment dans l'alignement de leur législation sur l'acquis* »⁶⁹. Plus précisément, l'Union voulait offrir à ses voisins une perspective de participation au marché unique, et permettre de bénéficier de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. Les pays destinataires de la PEV devaient en échange adopter l'acquis communautaire et réaliser des réformes politiques importantes. L'Union a promis d'aider les pays voisins engagés dans ce processus, grâce auquel chacun d'entre eux pouvait devenir « *aussi proche qu'il peut l'être de l'Union sans en être membre* »⁷⁰.

La stabilisation des voisins de l'Est et du Sud, qui était l'objectif général de la PEV, devait être assurée via trois axes principaux: la promotion de la stabilité politique, le développement économique et le renforcement de coopération avec les pays frontaliers⁷¹. La seule voie pour assurer la stabilité politique, d'après les auteurs de la PEV, était la démocratisation. La communication de mars 2003 indiquait clairement que « *la démocratie, le pluralisme ainsi que le respect des droits de l'homme, des libertés civiles, de l'État de droit et des normes fondamentales du travail sont autant de conditions préalables à la stabilité politique ainsi qu'à un développement socioéconomique pacifique et durable* ».

68 Grzegorz Gromadzki, *op. cit.*, note 53, p. 132.

69 Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM(2003) 104 final, Bruxelles, le 11 mars 2003. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf (consulté le 22 avril 2010).

70 *Ibid.*

71 Dieter Mahncke, 'The Logic of the EU Neighbourhood Policy', dans : Dieter Mahncke and Sieglinde Gstöhl (ed.), *op. cit.*, note 1, p. 26.

Cette affirmation se basait sur l'expérience historique, puisque seuls les régimes démocratiques se sont montrés capables d'assurer les intérêts de la population et de garantir changement sans heurts des dirigeants. Une autre raison pour laquelle la Commission insistait sur la démocratisation était le respect des engagements internationaux. Le document d'orientation de mai 2004 mettait en exergue le fait que tous les pays destinataires de la PEV étaient signataires des conventions des Nations Unies concernant les droits de l'homme. Certains voisins orientaux de l'Union étaient membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, tandis que les signataires de la déclaration de Barcelone avaient aussi accepté de développer l'Etat de droit et la démocratie dans leurs systèmes politiques⁷².

Le concept de la PEV se base sur le principe de conditionnalité politique. L'importance des valeurs communes, telles que la démocratie, les droits de l'homme, l'Etat de droit, a été mentionnée dans le document d'orientation de mai 2004 au moins cinq fois. La Communication *Europe élargie* déclarait précisément que l'Union devrait « *subordonner l'offre d'avantages concrets et de relations préférentielles aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réforme politique et économique* ».

L'autre objectif, le développement économique, est aussi une composante essentielle de la stabilisation. L'Union Européenne a proposé aux pays partenaires d'augmenter leur taux de croissance par l'établissement de relations commerciales préférentielles et la mise à disposition de l'assistance technique et financière. L'Union a proposé aux partenaires de participer au marché unique en échange du rapprochement de leur législation et de leurs réglementations avec les normes communautaires. L'adoption de l'acquis communautaire devait aboutir à l'extension du marché, à l'amélioration du climat des investissements, et par conséquent à l'afflux des investissements étrangers⁷³.

Le troisième objectif de la PEV vise à abolir les lignes de fracture entre l'UE et ses voisins. Cet objectif devait être atteint via l'engagement des pays partenaires dans les programmes de coopération transfrontalière. Les secteurs de coopération incluaient l'énergie (sécurité d'approvisionnement de l'UE en gaz et pétrole, augmentation de l'efficacité énergétique des entreprises), le transport (amélioration des réseaux de transport, intensification des flux commerciaux et touristiques), l'environnement (protection coordonnée des ressources naturelles communes), la société de l'information, la recherche et l'innovation (ouverture de l'espace de recherche européen aux pays partenaires)⁷⁴.

72 Commission européenne, *Communication de la Commission. Politique européenne de voisinage. Document d'orientation*, COM(2004) 373 final, Bruxelles, le 12 mai 2004, p. 13. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_fr.pdf (consulté le 22 avril 2010).

73 *Ibid.*, p. 15.

74 Dieter Mahncke, *op. cit.*, note 71, p. 30.

Au-delà de ces trois objectifs généraux, la PEV visait à satisfaire les intérêts plus spécifiques de l'Union, tels que la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de d'argent, le trafic de stupéfiants ainsi que la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive⁷⁵.

Les objectifs indiqués ci-dessus devaient être réalisés dans le cadre institutionnel existant. Par conséquent, la PEV devait se développer sur la base des Accords de partenariat et de coopération (APC) conclus avec les pays d'Europe de l'Est et des Accords euro-méditerranéens signés avec les voisins méridionaux de l'UE⁷⁶. Des accords de ce type avaient été conclus avec tous les pays sauf le Belarus, la Libye et la Syrie⁷⁷. Dans le cas des voisins de l'Est, les institutions principales de coopération dans le cadre de la PEV sont les sommets (avec la Russie et l'Ukraine), les Conseils de coopération (dans le cas de l'Ukraine et de la Moldova) ainsi que le Conseil permanent de coopération (dans le cas de la Russie) qui se réunit au niveau ministériel⁷⁸.

Les instruments principaux de la PEV sont les rapports pays, les plans d'actions et les rapports de suivi. Les rapports pays sont des documents préparés par la Commission qui comprennent une analyse très détaillée des relations bilatérales ainsi que l'analyse de la situation dans le pays voisin. Les rapports couvrent une grande série de sujets, notamment, les priorités de la politique intérieure et étrangère du pays partenaire, la situation des droits de l'homme et de la société civile, l'analyse de la situation économique et l'évolution sociale. Le rapport pays indique sur quels problèmes l'UE doit se concentrer dans les relations avec son voisin et dans quels domaines on peut attendre des progrès⁷⁹.

Les plans d'actions sont négociés entre l'UE et le pays partenaire et comprennent une liste de mesures concrètes, que les deux parties doivent mettre en œuvre dans les domaines comme le dialogue politique, le commerce et la préparation du pays partenaire à sa participation au marché intérieur, la justice et les affaires intérieures, l'énergie, les transports, l'environnement, la recherche et technologie, le développement social et les contacts entre les peuples. Ces documents sont préparés par la Commission avec la participation d'un Haut représentant pour les relations extérieures et la politique de sécurité. Ensuite, ils doivent être adoptés par les Conseils de coopération établis par les

75 *Ibid.* p. 31.

76 Beata Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2008, p. 159.

77 Grzegorz Gromadzki, *op. cit.*, note 53, p. 129.

78 Beata Piskorska, *op. cit.*, note 76, p. 160.

79 Dieter Mahncke, *op. cit.*, note 71, p. 36.

Accords de partenariat et de coopération. Les Conseils de coopération sont aussi chargés du suivi de la réalisation des plans d'actions. Une fois que les progrès accomplis par le pays partenaire sont suffisants, l'Union peut lui proposer de conclure un Accord européen de voisinage⁸⁰.

Les rapports de suivi sont destinés à évaluer dans quelle mesure les objectifs fixés dans les plans d'action ont été atteints. Ces documents sont préparés par des sous-comités spécialisés, composés des représentants de l'Etat partenaire, de la Commission, du Secrétariat du Conseil et des Etats membres. Les sous-comités présentent les résultats de leurs travaux aux Conseils de coopération et c'est la Commission Européenne qui les rend publics⁸¹.

L'Union Européenne a considérablement augmenté le volume de son assistance financière aux pays voisins. Les programmes TACIS et MEDA ont été remplacés en 2007 par un seul instrument financier – l'Instrument européen de partenariat et de voisinage (IEPV), dont le l'enveloppe financière (11,18 milliards d'euros) est en augmentation de 94% par rapport à celui des deux programmes précédents. Ce nouvel instrument financier peut être utilisé pour le soutien aux projets dans les pays partenaires ainsi que pour la coopération transfrontalière. L'utilisation des fonds de l'IEPV est possible même dans les cas où aucun plan d'action n'a été signé. Cela a donc ouvert la voie au financement des projets au Belarus⁸².

Parmi les autres instruments financiers qui peuvent être utilisés pour le soutien aux projets dans les pays voisins de l'UE, il faut mentionner aussi l'Instrument de stabilité (créé pour la gestion des crises, la réhabilitation et la reconstruction) et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui est destiné au soutien de la société civile dans le voisinage et peut intervenir sans l'accord des pouvoirs officiels des pays concernés⁸³. Les priorités de l'assistance technique et financière de l'UE sont indiquées dans les documents de stratégie par pays, rédigés pour 7 ans, dans les programmes indicatifs nationaux, plus détaillés et couvrant une période de 3 ans ainsi que dans les programmes annuels, encore plus précis.

L'objectif de la politique de voisinage de l'Union Européenne qui consiste à créer un cercle de pays stables, bien gouvernés et démocratiques s'appliquait donc parfaitement

80 Beata Piskorska, *op. cit.*, note 76, pp. 162-163.

81 Dieter Mahncke, *op. cit.*, note 71, p. 38.

82 Beata Piskorska, *op. cit.*, note 76, pp. 169-161.

83 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 199.

au Belarus⁸⁴. Comme le précise le document de stratégie par pays pour le Belarus : « *L'objectif à long terme de l'Union européenne pour le Belarus est que ce pays devienne un partenaire démocratique, stable, fiable et de plus en plus prospère avec lequel l'Europe élargie partagerait non seulement des frontières communes mais également des ambitions communes mues par des valeurs communes* »⁸⁵.

Pourtant, dès le début de la PEV ce pays en a en fait été exclu, principalement pour les raisons politiques. L'UE n'avait aucune volonté de développer des relations politiques avec la « dernière dictature d'Europe ». Dans le *Document d'orientation de la politique Européenne de voisinage*, publié en mai 2004, la Commission a clairement déclaré : « *Actuellement, c'est un système autoritaire qui prévaut en Biélorussie. Aucune des élections organisées depuis 1996 n'a répondu aux normes démocratiques internationales et les structures démocratiques font elles aussi défaut. Dans ces circonstances, il n'est pas encore possible de faire bénéficier pleinement la Biélorussie de la PEV* »⁸⁶. La Commission s'est engagée à instaurer des liens contractuels avec ce pays seulement après l'organisation d'élections libres et l'instauration d'un gouvernement démocratique. Toute possibilité d'engager une coopération avec le régime de Loukachenka a donc été exclue, dès le début. Le gouvernement biélorussien n'était pas non plus motivé à participer à la PEV puisque ses relations préférentielles avec la Russie lui apportaient des bénéfices énormes à l'époque.

D'autre part, le Belarus ne pouvait pas participer à la PEV pour des raisons strictement techniques puisque l'APC entre le Belarus et l'UE n'a été jamais ratifié et que tous les contacts au niveau ministériel ont été bloqués. Un plan d'action dans le cadre de la PEV ne pouvait donc être ni rédigé ni adopté. Par conséquent, la participation du Belarus à l'Instrument européen de voisinage et de partenariat a été limitée, comme auparavant, aux projets ayant pour objectif le développement démocratique, la bonne gouvernance ainsi que le développement social et économique (y compris les projets destinés à alléger les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl)⁸⁷.

La mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage a été la meilleure proposition que l'Union pouvait faire à ses voisins après l'élargissement de 2004. L'idée de proposer aux pays voisins des instruments de réforme, établis sur base de l'expérience positive des anciens pays candidats d'Europe centrale et orientale, semblait tout à fait logique. Pourtant, le potentiel de la PEV d'initier des réformes politiques a été surestimé.

84 Dieter Mahncke, *op. cit.*, note 71, p. 38.

85 Commission européenne, *op. cit.*, note 9, p. 3.

86 Commission européenne, *op. cit.*, note 72, p. 12.

87 Sabine Fisher, *op. cit.*, note 8, p. 7.

La Politique européenne de voisinage s'est basée sur une vision du monde trop eurocentriste. L'Europe a été considérée comme le seul pôle d'attraction pour les pays limitrophes, comme la terre promise, qui pourrait aider à résoudre tous les problèmes politiques et économiques des voisins indépendamment de leur position géographique. Les auteurs du concept de la PEV voyaient l'UE comme le marché le plus large et plus attractif, le système politique qui devait servir de modèle aux pays voisins, la destination principale des migrations. Cependant, l'influence politique et économique d'autres acteurs régionaux, notamment de la Russie, a été largement négligée⁸⁸.

De nombreux spécialistes indiquent que le succès de l'« européenisation » des pays de l'Europe centrale ne pouvait se répéter dans le nouveau voisinage, puisque les pays – destinataires de la PEV n'étaient pas considérés comme candidats à l'adhésion. La conditionnalité politique de l'UE fonctionne mieux dans le cas où la « récompense » est importante notamment, le statut de membre de l'Union, qui peut apporter des bénéfices sûrs et tangibles. L'afflux d'investissements étrangers, qui était promis aux pays se rapprochant de l'Union, était une incitation trop incertaine et trop faible pour inciter les pays partenaires à s'engager dans des réformes politiques. D'ailleurs, certains experts émettaient des doutes quant à savoir si l'adoption de l'acquis était la meilleure voie de réformes pour les pays qui avaient à faire face à de graves problèmes économiques⁸⁹. Les valeurs communes, qui étaient mises en exergue dans les documents de la PEV, n'étaient en fait pas partagées par tous les pays voisins et n'étaient pas enracinées dans les systèmes politiques de plusieurs pays partenaires⁹⁰.

En conclusion, le caractère incertain des récompenses pour la coopération et l'ouverture du marché, les coûts considérables des réformes économiques, le prix politique très élevé que les régimes corrompus et autoritaires devaient payer, ainsi que la présence d'autres alternatives géopolitiques ont limité considérablement le potentiel réformateur de la Politique européenne de voisinage.

88 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, pp. 193-194.

89 *Ibid.*, p. 150.

90 Stefan Fröhlich, 'The European Neighbourhood Policy: An Adequate instrument for Democratization?' dans : Johannes Varwick, Kai Olaf Lang (ed.), *op. cit.*, note 53, p. 84.

2. La naissance du Partenariat oriental – dimension orientale de la Politique européenne de voisinage

Depuis sa création, la Politique européenne de voisinage est un projet basé sur des relations bilatérales. Parallèlement à la PEV, Avec ses voisins du Sud, l'Union développait des relations dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen établi en 1995. Pourtant, une structure analogue, qui aurait permis de promouvoir l'intégration régionale en Europe de l'Est et de développer les contacts avec l'Union sur une base multilatérale, n'existait pas⁹¹. Les changements significatifs dans la PEV se sont produits en 2008, quand l'Union a décidé de créer deux structures de coopération visant à différencier les périphéries orientales et méridionale. L'instabilité politique en Géorgie et Ukraine, les graves crises énergétiques des années 2006-2009, les problèmes des droits de l'homme dans certains pays et même des conflits militaires dans le voisinage ont mis en évidence l'insuffisance des anciens instruments de la PEV et la nécessité d'un engagement plus fort de l'Union sur son flanc oriental⁹².

Le Partenariat oriental – programme ambitieux de coopération avec 6 pays d'Europe de l'Est (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine) a été inauguré au sommet de Prague le 7 mai 2009. Trois facteurs majeurs ont contribué à la naissance d'un nouveau partenariat. Le premier d'entre eux est l'émergence au sein de l'Union des pays-proches de l'Europe de l'Est. Il s'agit avant tout des pays du groupe de Vyšehrad (la Tchéquie, la Pologne, la Hongrie et la Slovaquie) ainsi que la Roumanie et les trois Républiques baltes. Les nouveaux membres de l'Union dénonçaient dès leur adhésion l'absence de la dimension orientale de la PEV et critiquaient sévèrement l'abandon des intérêts des pays de la région au nom des meilleures relations avec la Russie⁹³. L'importance des pays de l'Europe de l'Est pour ces Etats membres était évidente, tant pour des raisons géographiques (tous les pays sauf la République Tchèque ont une frontière commune avec les partenaires orientaux), historiques (le Belarus et l'Ukraine faisaient partie de l'ancienne République polono-lithuanienne), économiques (de nouveaux Etats membres sont des pays de migration des travailleurs provenant des républiques post-soviétiques) ainsi que pour les raisons de sécurité énergétique (tous sont dépendants du transit du gaz russe via l'Ukraine et le Belarus). Pour les pays d'Europe centrale, la stabilisation et le développement économique de leurs voisins orientaux a donc une importance stratégique. Toutefois,

91 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 201.

92 Paula Marcinkowska, 'Partnerstwo Wschodnie i jego potencjał'. *Komentarz międzynarodowy Pułaskiego*, No 10/09, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa, 2009, p. 1. Disponible en ligne : http://www.pulaski.pl/media/kmp/2009/Pulaski_Policy_Papers_No_10_09.pdf (consulté le 23 avril 2010).

93 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 207.

le soutien de la Suède, un partisan résolu de l'élargissement de l'Union européenne, donne au projet un label plus neutre et moins régional⁹⁴.

Le deuxième facteur qui a facilité l'émergence du Partenariat oriental a été la création d'une structure de coopération identique, celle de l'Union pour la Méditerranée, lancée sur proposition du président français en juillet 2008. L'Union cherchait à établir un équilibre entre la dimension orientale et méridionale de la PEV. La situation privilégiée de la Méditerranée devait être récompensée. Quand le projet français est devenu un projet communautaire, les pays de l'UE ont été plus favorables aux points de vue de la Pologne et d'autres pays d'Europe centrale.

Le conflit armé qui s'est déclenché en août 2008 entre Moscou et Tbilissi autour des régions séparatistes géorgiennes a beaucoup influencé le processus de création du Partenariat oriental. Le Conseil européen extraordinaire, réuni le 1 septembre 2008, a souligné l'importance de la coopération régionale pour la prévention des conflits et appelé à renforcer les relations de l'Union avec ses voisins orientaux. Le Partenariat oriental devait être un élément principal de la réponse européenne aux actions alarmantes de la Russie. Selon l'opinion des experts, le Partenariat oriental a également démontré les limites de la puissance de l'Union et sa faible capacité à gérer des crises majeures⁹⁵.

Le concept de Partenariat oriental a été formulé pour la première fois dans le document non-officiel (non-paper) polono-suédois, présenté à la réunion du Conseil Affaires générales et relations extérieures le 23 mai 2008⁹⁶. Les deux pays proposaient de renforcer la coopération bilatérale, mise en place par la PEV, ainsi que de promouvoir la coopération régionale entre les voisins orientaux eux-mêmes. La Russie n'était pas mentionnée parmi les pays destinataires du Partenariat. Les voisins orientaux de l'Union ont donc été appréhendés dans une nouvelle perspective géopolitique. Pour la première fois, leur importance a été reconnue indépendamment de la position de la Russie. Les républiques post-soviétiques n'étaient plus considérées comme une zone d'influence exclusive russe. Il est à noter qu'une des motivations de l'initiative polono-suédoise était l'engagement dans les relations avec l'UE du Belarus, qui ne faisait partie à l'époque d'aucun programme de coopération⁹⁷.

94 David Cadier, Florent Parmentier, 'UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ?' *DIPLOWEB.COM*, 12.12.2009, <http://www.diploweb.com/UE-Partenariat-Oriental-queelles.html> (consulté le 23 avril 2010).

95 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 207.

96 Vitalii Martyniuk, 'Transformation of the EU Eastern Policy into the format of Eastern Partnership Initiative', dans : Vitalii Martyniuk (ed.), *EU's Eastern Partnership: Additional possibilities for European Integration of Ukraine*, Ukrainian Center for Independent Political Research, Kyiv, 2009, p. 13. Disponible en ligne: http://pdc.ceu.hu/archive/00005809/01/EaP_2009e.pdf (consulté le 23 avril 2010).

97 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Eastern Partnership, Non-paper*, mai 2008,

Le Conseil Européen a approuvé l'initiative le 26 mai et a confié à la Commission le soin de préparer un document de mise en oeuvre pertinent. Le 3 décembre, la Commission a présenté une Communication sur le Partenariat oriental. Dans ce document, les autorités européennes ont pris en considération les derniers changements politiques et économiques qui avaient poussé les pays de la région vers une coopération plus étroite avec l'Union. D'après la Commission, l'UE devait leur fournir « toute l'aide nécessaire » pour effectuer les réformes visant au rapprochement avec l'Europe et à la modernisation économique⁹⁸. Le Conseil européen, dans ses conclusions de 21 mars 2009, a approuvé une initiative ambitieuse dont l'objectif était de « créer des conditions nécessaires pour une association politique et une intégration économique plus profonde entre l'Union européenne et ses partenaires orientaux »⁹⁹. Finalement, l'initiative a été mise en œuvre lors du premier Sommet du Partenariat oriental qui s'est tenu à Prague le 7 mai 2009. Le sommet de Prague a rassemblé les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Union et des pays partenaires, les représentants de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Les représentants du Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social ainsi que les représentants de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de reconstruction et de développement ont aussi participé au sommet¹⁰⁰. Les représentants des Etats membres de l'Union et des pays partenaires ont adopté une *Déclaration commune* – document qui décrit le contenu du Partenariat en récapitulant les thèses présentées auparavant dans la Communication et dans les Conclusions du Conseil.

Le Partenariat oriental reprend les objectifs de la Politique européenne de voisinage : stabilité, bonne gouvernance, développement économique. La motivation stratégique de l'initiative n'a pas changé: l'Union veut intégrer les pays voisins dans son espace géopolitique et économique sans leur proposer, pourtant, l'adhésion¹⁰¹. Suite à la guerre en Géorgie, l'accent de la nouvelle initiative est mis sur la stabilisation. Elle doit être assurée par le rapprochement économique et politique avec les pays partenaires de l'Union

Disponible en ligne: <http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERSTWO%20WSCHODNIE/1en.pdf> (consulté le 23 avril 2010).

98 Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Partenariat oriental*, COM(2008) 823 final, Bruxelles, le 3 décembre 2008, p. 2. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/como8_823_fr.pdf (consulté le 23 avril 2010).

99 Conseil européen, 'Déclaration du Conseil européen sur le Partenariat oriental', dans : Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, 7880/09, Bruxelles, le 20 mars 2009, p. 23. Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleases Action.do?reference=DOC/09/1&format=PDF&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (consulté le 23 avril 2010).

100 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *op. cit.*, note 97.

101 David Cadier, Florent Parmentier, *op. cit.*, note 94.

européenne et par le soutien aux réformes : « *le Partenariat oriental vise à soutenir les réformes politiques et socioéconomiques des pays partenaires, de manière à faciliter le rapprochement avec l'Union européenne. Cette stratégie sert les engagements communs pris en faveur de la stabilité, de la sécurité et de la prospérité de l'Union européenne, des pays partenaires et même du continent européen tout entier* »¹⁰².

Afin d'atteindre ces objectifs, l'Union veut développer la coopération avec les 6 pays voisins sur le plan bilatéral (établi par les accords de coopération et la PEV) et multilatéral, mis en place par le nouveau partenariat. (le contenu du volet bilatéral et multilatéral sera décrit plus précisément ci-après). Il est à noter que la conditionnalité politique est beaucoup moins présente dans les documents programmatiques du Partenariat oriental que dans les documents de la PEV. Le Partenariat est basé non seulement sur les valeurs communes mais aussi sur les « intérêts communs ». Les autorités européennes ne posent aucune condition préalable à la coopération et ne prévoient pas de sanctions pour les pays qui ne suivent pas les conseils de l'Union¹⁰³. En dépit des déclarations assurant que « *les valeurs communes que sont notamment la démocratie, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme occuperont une place centrale au Partenariat oriental* », la conditionnalité politique ne s'applique qu'au volet bilatéral du programme. Les gouvernements qui ne veulent pas se démocratiser (comme celui du Belarus) peuvent toujours participer aux projets de coopération régionale¹⁰⁴.

Le Partenariat oriental peut être considéré comme le premier grand projet géopolitique de l'Union en Europe de l'Est, visant à stabiliser et à « européaniser » ses voisins orientaux. Pourtant, le Partenariat oriental reste confronté à plusieurs défis. Premièrement l'hétérogénéité du voisinage oriental fait qu'il est impossible d'aborder cet espace comme un bloc. La situation économique et politique de la Moldavie par exemple, est très différente de la situation du Belarus et de l'Arménie. Les raisons pour lesquelles les gouvernements des partenaires orientaux ont adhéré au Partenariat sont également très différentes. Tandis que pour la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine, le développement des relations avec l'UE est très important dans le contexte de leur projets d'adhésion, le gouvernement d'Azerbaïdjan, par contre, n'est intéressé que par la composante énergétique du Partenariat¹⁰⁵.

102 Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental*, 8435/09 (Presse 78), Prague, le 7 mai 2009, p. 6. Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference= PRES/09/78&format=PDF&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (consulté le 24 avril 2010).

103 Paula Marcinkowska, *op. cit.*, note 92.

104 Conseil européen, *op. cit.*, note 99, p. 23.

105 Vitalii Martyniuk, 'Eastern Partnership: Implementation and Monitoring', dans : Vitalii Martyniuk (ed.), *op. cit.*, note 94, p. 65.

Le principal problème pour l'« européanisation » des partenaires orientaux est dû à la faiblesse de l'identité européenne dans ces pays ainsi qu'à la faiblesse de leurs structures démocratiques. Alors que pour les pays baltes et les républiques d'Europe centrale, le « retour en Europe » semblait être la seule option possible après la chute du communisme, le « choix civilisationnel » pose toujours problème aux pays du Caucase méridional et de Europe de l'Est. L'identification européenne n'est ici qu'une option parmi d'autres identifications concurrentes et elle n'est souvent pas partagée par la majorité de la population. Le système communiste qui a dominé dans ces pays pendant 70 ans a causé des dommages économiques et sociaux beaucoup plus importants que dans les pays d'Europe centrale. Les effets du communisme sont visibles dans la faiblesse économique et le sous-développement de la société civile. Pour une grande partie de la population de ces pays, les valeurs et les mécanismes démocratiques restent peu connus et considérés comme importés de l'extérieur¹⁰⁶.

Le troisième grand défi au succès du Partenariat oriental réside dans la présence d'un autre acteur géopolitique important. Avant de devenir le voisinage oriental de l'UE, cette région était avant tout l'« étranger proche » de la Russie – zone dont l'existence maintenait l'identité impériale de ce pays¹⁰⁷. Toutes les initiatives politiques et économiques de l'UE dans la région sont considérées par Moscou comme des actes inamicaux visant à isoler la Russie et l'affaiblir. En mars 2009, l'initiative du Partenariat oriental a été vue par le ministre des affaires étrangères russe Sergueï Lavrov comme une tentative de l'UE « détendre sa sphère d'influence » dans les pays limitrophes de la Russie¹⁰⁸. Le Partenariat oriental risque donc de faire de l'Europe orientale l'enjeu de rivalités entre Bruxelles et Moscou¹⁰⁹.

Le Partenariat oriental risque toujours d'être marginalisé et abandonné par de grands pays de l'Union. Le faible intérêt qu'éprouvent les sociétés et les élites politiques de l'Europe occidentale pour les problèmes de la région, ne renforce certainement pas la volonté politique indispensable pour la réalisation de projets ambitieux. Et finalement, tous les chercheurs indiquent l'insuffisance des moyens financiers dévolus au projet au regard de ses ambitions globales¹¹⁰.

106 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 211.

107 David Cadier, Florent Parmentier, *op. cit.*, note 94.

108 Информационное агентство DELFI, *Солана против новых структур евробезопасности*, 23.03.2009, <http://rus.delfi.lv/news/daily/abroad/solana-protiv-novyh-struktur-evrobezopasnosti.d?id=23583205> (consulté le 24 avril 2009).

109 David Cadier, Florent Parmentier, *op. cit.*, note 94.

110 *Ibid.*

3. Le Partenariat oriental : nouvelles perspectives de coopération ?

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Partenariat oriental propose aux pays d'Europe de l'Est et du Caucase méridional de renforcer leur relations avec l'Union européenne grâce à une coopération bilatérale et multilatérale. Les relations bilatérales doivent être approfondies par la conclusion d'Accords d'association de nouvelle génération, qui doivent remplacer les PCA actuels. Une nouvelle base juridique pour les relations ne sera proposée qu'aux pays qui expriment leur volonté de prendre des engagements plus profonds. De nouveaux accords doivent renforcer les liens politiques entre l'UE et les partenaires orientaux et faciliter le rapprochement de leur législation avec les normes de l'Union européenne. Les Accords d'association seront basés sur les valeurs communes et ne seront conclus qu'avec les pays respectant les normes démocratiques : « *Les négociations ne pourront être lancées, et les relations ultérieurement renforcées, que s'il est démontré que suffisamment de progrès ont été accomplis en matière de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'homme [...]* »¹¹¹.

Ces accords ont pour objet, entre autres, l'instauration de zones de libre échange bilatérales renforcées et globales (Deep and Comprehensive Free Trade Areas – DFTAs). Ces zones seront établies une fois que les pays partenaires auront adhéré à l'Organisation mondiale de commerce. Elles doivent couvrir l'essentiel des échanges dans tous les domaines. Les accords d'association exigeront des pays partenaires de grands efforts liés à l'adoption de l'acquis communautaire dans les domaines relatifs au commerce. Les réformes peuvent être très coûteuses puisque les partenaires orientaux devront s'éloigner des anciens standards « soviétiques » au profit de standards européens beaucoup plus exigeants¹¹². Ils devront reprendre les normes de certification des produits industriels, les normes phytosanitaires pour les produits agricoles, les réglementations relatives au droit d'établissement des sociétés ainsi que certaines normes concernant la mobilité professionnelle¹¹³. La création des zones de libre échange pourra déboucher, à long terme, sur la constitution d'un réseau de zones de libre échange entre l'UE et ses partenaires orientaux.

Pour aider les voisins à mener les réformes et à respecter les engagements qui découlent des accords d'association, l'Union propose d'élaborer avec chacun d'eux un programme global de renforcement des institutions (Comprehensive Institution Building

111 Commission européenne, *op. cit.*, note 98, p. 4.

112 David Cadier, Florent Parmentier, *op. cit.*, note 94.

113 Commission européenne, *op. cit.*, note 98, p. 5.

Programme - CIB). Il vise à améliorer les capacités administratives dans tous les secteurs de coopération concernés¹¹⁴. Dans le cadre du CIB, l'Union met à disposition des pays partenaires les services de consulting, training et programmes d'échanges, bourses de formation professionnelle ainsi que d'autres instruments d'assistance technique, comme le jumelage et TAIEX*¹¹⁵. Le programme global de renforcement des institutions sera cofinancé par l'Instrument européen de voisinage et partenariat (IEVP).

La facilitation de la mobilité des citoyens et la libéralisation du régime des visas constituent un des objectifs principaux de la coopération bilatérale. Dans le cadre du volet bilatéral, l'Union propose à ses partenaires de conclure des accords sur l'assouplissement des formalités de délivrance des visas, accompagnés d'accords de réadmission. L'Union promet également de prendre des mesures progressives devant aboutir à la « libéralisation complète du régime des visas » à long terme. Le déplacement sans obligation de visa sera négocié « au cas par cas » avec chaque pays. Afin de garantir la mobilité des citoyens, l'Union propose également d'aider ses partenaires à mettre en place les procédures de gestion des frontières efficaces ainsi qu'à renforcer la protection des données et à intensifier la coopération avec Europol et Eurojust¹¹⁶.

La sécurité énergétique est également un des aspects très importants du volet bilatéral. L'Union vise à assurer la sécurité de son approvisionnement et le transport de l'énergie à long terme. Pour atteindre ce but, l'UE a proposé aux pays partenaires d'inclure les dispositions relatives à l'interdépendance énergétique soit dans les accords d'association, soit dans d'autres accords bilatéraux. L'UE s'est engagée ainsi à aider les pays partenaires à réhabiliter leur réseau du transit gazier et pétrolier, à augmenter l'efficacité énergétique, à réaliser des réformes dans ce secteur et à assurer la convergence du marché énergétique de ces pays avec le marché de l'Union européenne¹¹⁷.

Finalement, la coopération renforcée dans le cadre du volet bilatéral comprend le soutien au développement régional des pays partenaires. L'UE propose aux voisins de lancer des programmes pilotes de développement régional inspirés de la politique de cohésion de l'UE. Ces programmes visent le développement des petites et moyennes entreprises,

114 Commission européenne, *op. cit.*, note 98, p. 4.

115 * **TAIEX** (Technical Assistance and Information Exchange Instrument) est un instrument dont l'objectif principal est d'apporter les conseils sur la transposition de la législation de l'UE dans les législations nationales. **Le jumelage** est un instrument visant à améliorer les capacités administratives des pays voisins de l'Union. Il consiste à la coopération entre une institution publique dans un pays bénéficiaire et son homologue dans un Etat membre particulier.

116 Commission européenne, *op. cit.*, note 98, p. 7.

117 *Ibid.*, p. 9.

l'amélioration de l'infrastructure et des conditions de vie de la population locale. L'UE propose également d'étendre la coopération transfrontalière financée au titre de l'IEVP aux frontières entre les pays partenaires¹¹⁸.

Le renforcement de la coopération régionale constitue la valeur ajoutée la plus importante du Partenariat oriental. Selon les experts, sans cette dimension multilatérale, l'initiative aurait perdu de son sens et se serait limitée à une série d'accords bilatéraux¹¹⁹. Quatre « plateformes » thématiques doivent constituer un lieu d'échange d'information et d'expériences sur les progrès réalisés dans les réformes économiques et politiques. Elles doivent également donner à l'Union un moyen d'influencer ce processus.

La plate-forme *Démocratie, bonne gouvernance et stabilité* doit contribuer à l'instauration dans les pays de la région d'institutions démocratiques stables. En octobre 2009, les représentants des Etats membres, de la Commission et des partenaires orientaux ont adopté le programme de travail de la plate-forme. D'après ce document, les participants au Partenariat oriental doivent concentrer leurs efforts sur l'amélioration du fonctionnement de la justice (par exemple la formation au sujet des droits de l'homme, la protection de l'indépendance des magistrats), la réforme de l'administration publique (y compris la promotion de la démocratie locale) et la lutte contre la corruption¹²⁰.

Les discussions des experts participant à la plate-forme 2 *Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE* sont essentiellement consacrées à l'adoption des éléments de l'acquis nécessaires pour la création des zones de libre échange renforcées et globales. En outre, le développement socio-économique (y compris l'attraction des investissements étrangers), la stabilité macro-économique et financière, l'environnement et le changement climatique font aussi l'objet de discussions¹²¹.

D'après le programme de travail adopté le 5 novembre 2009, la plate-forme 3 *Sécurité énergétique* œuvrera en faveur de la solidarité énergétique des participants au Partenariat, du développement des infrastructures, des interconnexions et de la diversification

118 *Ibid.*

119 Vitalii Martyniuk, *op. cit.*, note 105, p. 76.

120 Commission européenne, *Eastern Partnership. Platform 1. "Democracy, Good governance and Stability". Core objectives and Work Programme 2009-2011*, Bruxelles, le 5 octobre 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

121 Commission européenne, *Eastern Partnership. Platform 2. "Economic Integration and Convergence with EU Policies". Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011*. Bruxelles, le 7 novembre 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform2_151109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

de l'approvisionnement des sources d'énergie. La plate-forme discutera et établira une liste de projets énergétiques qui ont une importance primordiale pour les pays partenaires. Elle contribuera également à l'augmentation de l'efficacité énergétique et au développement des énergies renouvelables¹²².

La quatrième plate-forme, *Contacts interpersonnels*, s'occupera de la coopération culturelle, de l'éducation, de la jeunesse et la recherche. La Commission propose d'engager les universités des pays partenaires dans les programmes d'échange Tempus et Erasmus mundus, de promouvoir la participation de la jeunesse dans les programmes de l'éducation informelle et du volontariat. La plate-forme peut contribuer également au développement des ONG dans les pays voisins orientaux de l'UE et à une meilleure protection de l'héritage culturel¹²³.

Les objectifs du Partenariat oriental seront soutenus par six initiatives emblématiques. Ce sont des projets multilatéraux qui doivent attirer le financement provenant des plusieurs sources : des pays participants, des institutions financières internationales et du secteur privé. Les initiatives emblématiques donneront un contenu concret à la coopération multilatérale. L'initiative *Programme intégré de gestion des frontières* doit aider les partenaires orientaux à moderniser leur services de gestion des frontières, à lutter contre la contrebande et la migration illégale. Les fonds récoltés dans le cadre de cette initiative seront également alloués à la démarcation des frontières entre les pays partenaires¹²⁴.

L'initiative *Facilité petites et moyennes entreprises* poursuit trois buts. Premièrement, elle vise à aider les pays partenaires à rapprocher les normes relatives aux activités des entreprises des standards de l'Union européenne. Elle doit contribuer également à l'amélioration du climat des affaires. Deuxièmement, l'initiative doit faciliter l'accès des entreprises des pays partenaires aux services de consulting et d'assistance technique de l'UE. Un des objectifs importants de la *Facilité PME* est l'établissement des liens et de

122 Commission européenne, *Eastern Partnership. Platform 3. "Energy Security". Core objectives and Work Programme 2009-2011*, Bruxelles, le 5 novembre 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

123 Commission européenne, *Eastern Partnership. Platform 4. "Contacts between People". Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011*, Bruxelles, le 10 juin 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

124 Egidio Canciani, *Integrated Border Management. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directeurat général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_integrated_border_management_canciani_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

rapports d'affaires entre les entrepreneurs des pays voisins et leur collègues de l'UE. le troisième objectif important est de mettre à la disposition des PME une assistance financière provenant de la BEI, de la BERD et d'autres institutions financières internationales. Ces fonds doivent faciliter la croissance économique et alléger l'impact de la crise financière globale¹²⁵.

L'initiative *Marchés régionaux de l'énergie et efficacité énergétique* doit financer la construction d'interconnexions reliant les réseaux énergétiques des pays participants. Cela exige une mobilisation de financements provenant des institutions financières internationales, des pays participants et du secteur privé. Le deuxième objectif principal de ce projet est l'amélioration de l'efficacité énergétique et la promotion des sources d'énergie renouvelable¹²⁶.

Le projet *Corridor énergétique Sud* vise à assurer la sécurité énergétique des pays de l'Union et de ses partenaires orientaux. La sécurité doit être garantie par la diversification des sources et des voies d'approvisionnement de ces pays en pétrole et en gaz naturel. L'initiative prévoit la construction d'une infrastructure nécessaire pour le transit de l'énergie des pays riverains de la Mer Caspienne (avant tout l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan) vers l'Europe¹²⁷.

L'initiative emblématique *Gouvernance environnementale* a pour but d'assurer l'échange d'informations sur les problèmes environnementaux entre l'UE et ses voisins orientaux. Ce projet doit améliorer les capacités des pays partenaires dans les domaines du monitoring et de l'évaluation de l'état de l'environnement. Il doit également aider les pays voisins de l'UE à adopter les normes environnementales européennes.

Finalement, l'initiative *Prévention, préparation et réponse aux catastrophes naturelles et d'origine humaine* vise à renforcer la capacité des partenaires orientaux à gérer les catastrophes au niveau local, régional et national. Cet objectif doit être atteint grâce à la coopération entre l'UE (Mécanisme communautaire de protection civile) et les voisins orientaux, ainsi qu'à la coopération entre les voisins eux-mêmes.

125 Egidio Canciani, *SME Facility. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directeurat général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_sme_canciani_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

126 Egidio Canciani, *Regional Energy Markets & Energy Efficiency. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directeurat général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_regional_energy_canciani_.pdf (consulté le 25 avril 2010).

127 Commission européenne, *Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership*, SEC(2008) 2974/3, Bruxelles, 2009, p. 10. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/seco8_2974_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

Non seulement les acteurs gouvernementaux et les entreprises, mais aussi les représentants de la société civile peuvent prendre part à la coopération multilatérale au sein du Partenariat oriental. Un Forum de la société civile est établi afin de promouvoir les contacts entre les ONG de la région et faciliter leur dialogue avec les pouvoirs publics. La première session du Forum a eu lieu le 17 novembre 2009 à Bruxelles. Le Forum de la société civile fonctionne sur la base de quatre groupes de travail correspondant aux plates-formes thématiques du Partenariat : *Démocratie, bonne gouvernance et stabilité, Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE, Sécurité énergétique et Contacts interpersonnels*. A la fin de la première session, les groupes de travail ont adressé aux autorités des pays participants des recommandations très détaillées concernant le développement de la coopération dans le cadre du Partenariat¹²⁸. Les représentants de la société civile ont également élaboré un organe permanent – le Comité directeur (Steering Committee). Il est chargé de sélectionner les participants du Forum, de préparer les programmes des groupes de travail, de formuler des recommandations et communications avec les autorités de l'UE et des pays partenaires orientaux¹²⁹. Le Partenariat oriental prévoit aussi une coopération entre le Parlement européen et les pouvoirs législatifs des voisins orientaux. Une coopération parlementaire s'établira dans le cadre de l'assemblée EuroNest.

Le Partenariat oriental fixe également un cadre pour les contacts réguliers entre les élites politiques des pays membres et des partenaires orientaux de l'Union. Des réunions des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays du Partenariat oriental se tiendront tous les deux ans. L'évaluation des progrès réalisés et l'établissement des priorités de coopération doivent être effectués pendant les rencontres annuelles des ministres des affaires étrangères. Les rencontres entre hauts fonctionnaires engagés dans le travail des plates-formes thématiques se tiendront au minimum deux fois par an. Des experts participant aux panels, qui participent aux activités des plates-formes se réuniront régulièrement en fonction des besoins. La coopération bilatérale se poursuivra dans le cadre des structures de la PEV¹³⁰.

128 Les recommandations des quatre groupes de travail sont disponibles sur le site de la Commission : *Recommendations of the Eastern Partnership Civil Society Forum (16-17 November 2009)* http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/recommendations_en.htm (consulté le 26 avril 2010).

129 European Commission. External Relations, *The CSF Steering Committee*, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm (consulté le 26 avril 2010).

130 Commission européenne, *Eastern Partnership*, MEMO/09/217, Bruxelles, le 5 mai 2009, p. 4. Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (consulté le 26 avril 2010).

Les projets de coopération avec les six voisins orientaux de l'Union sont financés actuellement sur les fonds de l'IEVP, qui s'élèvent à environ 450 millions d'euros. La Commission a promis d'augmenter progressivement le budget de cet instrument financier, pour qu'il atteigne un montant de 785 millions d'euros en 2013. Parallèlement, la Commission a alloué 250 millions d'euros additionnels pour les programmes de coopération multilatérale. Le budget des programmes de coopération avec les 6 voisins orientaux de l'Union a ainsi augmenté de 600 millions d'euros. Ces moyens financiers additionnels seront utilisés pour trois objectifs principaux : 175 millions seront alloués pour la mise en oeuvre des programmes globaux de renforcement des institutions (CIBs), 75 millions seront dévolus aux programmes de développement régional, finalement, environ 350 millions d'euros seront accordés à la mise en oeuvre des programmes de coopération multilatérale¹³¹.

En plus des fonds de l'IEVP, les pays partenaires pourront bénéficier des moyens provenant d'autres instruments financiers : une *Facilité pour la gouvernance*, une *Facilité PME*, *Coopération transfrontalière* et surtout une *Facilité d'investissement pour le voisinage* (FIV). Le dernier instrument financier cumule les ressources financières provenant du budget de la Communauté, des Etats membres (sur base volontaire) ainsi que des institutions financières comme la BERD et la BEI. Les fonds de la FIV sont destinés principalement au financement des projets dans les secteurs de l'énergie, du transport et de l'environnement mais peuvent être également accordés pour le développement des PME et du secteur social.

131 Commission européenne, *op. cit.*, note 115, p. 3.

Chapitre III. LA NÉCESSITÉ ET LES DIFFICULTÉS DU RAPPROCHEMENT AVEC L'EUROPE

1. Les intérêts du gouvernement biélorussien: entre la volonté de préserver le régime et la nécessité de moderniser le pays

Après avoir analysé le développement des relations entre l'Union européenne et le Belarus, les faiblesses de la politique menée auparavant envers le régime de Minsk et le cadre juridique des relations actuelles, il convient désormais d'analyser les intérêts des acteurs, qui influencent le choix géopolitique du Belarus. Ce sont, avant tout, le gouvernement biélorussien, la Russie et l'Union européenne. La connaissance des intérêts de ces acteurs et leur capacité à influencer la politique du pays est nécessaire pour évaluer les perspectives des changements, leur limites et pour trouver les opportunités que l'on peut saisir pour initier la démocratisation et libéralisation économique. Tout d'abord, il faut examiner les intérêts du gouvernement biélorussien dans le contexte de la détérioration de la conjoncture économique et de ses relations politiques avec la Russie.

Le gouvernement biélorussien doit réagir à une série de problèmes économiques. Dans les années 1999 – 2006 le Belarus, qui jouissait des subventions pétrolières russes, a bénéficié d'une croissance économique considérable – environ 10 %. Mais en 2007 l'économie du pays a été sévèrement affectée par l'envol des prix de l'énergie russe. En 2008-2009, le Belarus a souffert de la crise économique mondiale. Suite à la chute de la demande extérieure, les exportations biélorussiennes vers la Russie, l'Ukraine et les autres pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) ont diminué de moitié¹³². Ces chocs ont provoqué la hausse progressive du déficit de la balance du commerce extérieur qui est passé de 1,5 milliards de dollars en 2006 à 6,5 milliards à la fin de 2009. Parallèlement, le Belarus a commencé à s'endetter. La dette extérieure du pays a été multipliée par qua-

132 Владислав Протаскин, 'В белорусской экспортной корзине – дефицит товаров', *Завтра твоей страны*, 15.12.2009, http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=5420&sn_cat=17 (consulté le 27 avril 2010).

tre en 4 ans : de 5 milliards en 2006 à 22 milliards de dollars en 2010¹³³.

Pour rétablir le système de préférences énergétiques perdu en 2007 et résoudre ainsi le problème du commerce extérieur déficitaire, le gouvernement Bélarussien a signé en novembre 2009 l'accord sur la création d'une union douanière avec la Russie et le Kazakhstan. Pourtant, l'entrée dans cette nouvelle union n'a apporté que de nouvelles pertes. Le Belarus a dû élever les tarifs douaniers, ce qui a rendu les exportations encore plus chères, tandis que la Russie a refusé d'exporter le gaz et le pétrole au Belarus au prix du marché domestique russe¹³⁴. De plus, en janvier 2010, la Russie a limité ses exportations au Belarus du pétrole au prix du marché intérieur russe à 6,3 millions de tonnes, alors que les capacités des raffineries bélarussiennes s'élèvent à 22 millions de tonnes par an¹³⁵. Cette nouvelle hausse du prix des hydrocarbures russes a causé des pertes évaluées par le FMI à 2 milliards de dollars¹³⁶. Pour la première fois dans l'histoire bélarussienne, l'industrie pétrolière, qui était la plus importante source de devises, est devenue non rentable¹³⁷.

Outre le problème du déficit de la balance des paiements, le Belarus a dû réagir au risque de perdre son statut de pays de transit important. Depuis la crise pétrolière de 2007, la Russie a activement développé les projets de nouvelles voies de transit du gaz et du pétrole contournant son voisin occidental. Un de ces projets est la deuxième tranche du Système d'oléoducs de la Baltique (Baltic Pipeline System II – BPS II), qui doit relier la ville Ounecha près de la frontière bélarussienne et les ports russes sur le littoral baltique. Cette nouvelle voie permettra à la Russie de réduire ou même bloquer, en cas de nécessité, le transit du pétrole à travers du Belarus et le faire passer en Europe centrale et occidentale par la voie maritime. La construction d'oléoduc BPS II doit être achevée en 2012. De plus, la Russie projette de construire une nouvelle raffinerie au sortir

133 National Bank of the Republic of Belarus, *Balance of Payments of the Republic of Belarus 2003 – 2009*. Disponible en ligne : <http://www.nbrb.by/eng/statistics/BalPayAnalytical/Annual/BalPayAnalyticArchive.xls> (consulté le 15 avril 2010).

134 Андрей Кожемякин, 'У России уже есть подарок для Беларуси к Новому году... 2012-му', *Белорусские новости*, 17.03.2010, http://naviny.by/rubrics/economic/2010/03/17/ic_articles_113_167105/ (consulté le 25 avril 2010).

135 Татьяна Маненок, 'Перспективы Беларуси в условиях кризиса в контексте усиления зависимости от российских энергоресурсов', *Сайт экспертного сообщества «Наше мнение»*, 4.11.2009, <http://nmnby.eu/news/discussions/1962.html> (consulté le 25 avril 2010).

136 Дмитрий Ермак, 'МВФ и Россия разошлись в оценках нефтяных потерь Беларуси', *Белорусские новости*, 10.02.2010, http://naviny.by/rubrics/economic/2010/02/10/ic_articles_113_166587/ (consulté le 25 avril 2010).

137 Дмитрий Ермак, 'Белорусские НПЗ ударно поработали в убыток', *Белорусские новости*, 16.03.2010 http://naviny.by/rubrics/economic/2010/03/16/ic_articles_113_167071/ (consulté le 25 avril 2010).

de l'oléoduc BPS II, qui remplacera les raffineries biélorusses. Si ce projet se réalise, le Belarus perdra entre 600 et 700 millions de dollars des revenus provenant de la transformation du pétrole russe. La construction du gazoduc *Nord Stream*, qui dépasse à lui seul les capacités des voies qui traversent le territoire biélorusse éveille une inquiétude comparable au sein des pouvoirs biélorusses. Ce nouveau gazoduc réduira, sans aucun doute, l'importance du Belarus comme pays de transit des hydrocarbures russes¹³⁸.

Malgré l'union douanière, qui existe formellement entre la Russie et le Belarus depuis 1995, les pouvoirs biélorusses se sont heurtés ces dernières années au problème de la sécurité des marchés. Début juin 2009, les autorités russes ont interdit l'importation en Russie du lait biélorusse, sous prétexte de non-conformité des produits laitiers aux normes sanitaires du pays. D'après les médias et les déclarations des pouvoirs biélorusses, les raisons de cette interdiction étaient politiques. Les importations ont été bloquées après que Minsk a refusé de vendre aux firmes russes douze entreprises laitières¹³⁹. Durant l'été 2009, au milieu de la crise économique, le gouvernement Russe, voulant protéger ses entreprises, a bloqué les importations des machines agricoles biélorusses¹⁴⁰. La Russie, qui semblait être le consommateur « omnivore » et garanti des produits biélorusses, s'est avérée être un partenaire commercial dangereux et instable. Les entreprises biélorusses, affectées par la chute de la demande extérieure se sont heurtées au problème de la diversification de leurs marchés.

L'accentuation des contradictions entre le Belarus et la Russie en avril 2010, a enterré les derniers espoirs de retour vers l'ancien modèle des relations économiques. La transition vers les prix du marché dans le commerce bilatéral, le blocage du marché russe et même les tentatives de Moscou de renverser le régime de Loukachenka sont devenus bien réels. D'après le politologue biélorusse Vitali Silicki, la libéralisation de l'économie est devenue pour le dictateur le dernier moyen de préserver son pouvoir : « *La politique multidirectionnelle donne à Loukachenka la seule chance de survivre [...]. La stabilité de son pouvoir ne dépend plus du nombre des opposants qu'il jettera en prison, mais de l'aptitude des entreprises biélorusses à fonctionner dans la situation de hauts prix de l'énergie, de leur aptitude à conquérir de nouveaux marchés, de l'habileté du gouvernement*

138 Александр Заяц, 'Экономический ликбез. БТС-2 и Nord Stream - головная боль для Беларуси', *Информационный портал TUT.BY*, 24.06.2009, <http://news.tut.by/economics/140764.html> (consulté le 25 avril 2010).

139 Белорусские новости, «Молочная война» началась из-за отказа Минска продать России 12 молокозаводов, 22.06.2009, http://naviny.by/rubrics/economic/2009/06/22/ic_news_113_313291/ (consulté le 25 avril 2010).

140 Белорусское телеграфное агентство, *Беларусь-Россия: хроника «молочного» конфликта*. Александр Лукашенко о проблемах в белорусско-российской торговле, <http://www.belta.by/rubrics/chronika-molochnogo-konflikta> (consulté le 25 avril 2010).

à créer des emplois pour celles qui ne regagneront jamais leurs débouchés perdus. Ce n'est pas le temps de serrer la vis pour faire face aux « révolutions multicolores ». [...] La principale mesure contre-révolutionnaire de Loukachenka est, aussi paradoxal que ceci puisse paraître, la libéralisation [...] qui limitera, en fin de compte, l'utilisation des moyens répressifs à l'intérieur du pays »¹⁴¹.

Afin de réduire le déficit de la balance des paiements, d'augmenter les exportations et de réduire la dépendance économique et politique vis-à-vis de la Russie, le gouvernement biélorussien a dû élaborer un programme ambitieux de modernisation économique. Les autorités biélorussiennes ont annoncé les mesures qu'ils voulaient entreprendre pour sortir de la récession. Cette liste comprend le développement des secteurs à haute valeur ajoutée, le développement des technologies de pointe, la libéralisation économique et l'amélioration du climat des investissements, le développement d'infrastructures de transport, la diversification des voies d'approvisionnement en énergie, l'augmentation de l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables¹⁴².

Le gouvernement biélorussien a déjà fait quelques premiers pas, indécis, sur la voie des réformes. En deux ans, le pays est passé de la 115-ième à la 58-ième position dans le classement global *Doing Business*. Pourtant, les réformes les plus indispensables, comme l'amélioration de la protection des investissements et la réduction de la charge fiscale restent à faire. Le gouvernement a également annoncé un programme de privatisation, qui a toutefois un caractère très limité. En 2007-2009, le gouvernement est parvenu à conclure une série de grandes transactions avec les investisseurs étrangers, provenant de pays comme l'Autriche, la Suisse, la Russie et la Turquie. Néanmoins, la privatisation n'a jamais été considérée par le gouvernement biélorussien comme un instrument essentiel des réformes structurelles. Elle a été utilisée comme un moyen de couvrir les dépenses budgétaires. Les pouvoirs veulent toujours garder le contrôle sur l'économie du pays¹⁴³. Un progrès remarquable a par contre été réalisé dans le domaine de la sécurité énergétique. La diversification de l'approvisionnement du pays en pétrole se réalise en coopération étroite avec l'Ukraine. D'après la déclaration du président biélorussien, ce pétro-

141 Віталь Сіліцкі, 'Хайцекам па цюльпанах, альбо Чаму лібералізацыя – найлепшая для Лукашэнкі контррэвалюцыя', *Наша Ніва*, 22.04.2010, <http://nn.by/?c=ar&i=37646> (consulté le 25 avril 2010).

142 Официальный портал Президента Республики Беларусь, *Послание Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию*, 21.04.2010, <http://www.president.gov.by/press86246.html> (consulté le 25 avril 2010).

143 Elena Rakova, *Privatization in the Republic of Belarus in January-December 2009: Monitoring of Major Changes*, Belarusian Institute for Strategic Studies, Vilnius, 2010. Disponible en ligne : <http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/moo12010en.pdf> (consulté le 25 avril 2010).

le, alternatif au carburant russe doit être transporté vers le pays via l'oléoduc ukrainien Odessa-Brody¹⁴⁴.

Bien sûr, la modernisation de l'économie biélorussienne annoncée par le pouvoir, est impossible sans une coopération avec les pays européens. Le gouvernement du Belarus espère réaliser une grande partie des projets de réformes dans le cadre du Partenariat oriental. Il a déjà défini ses priorités. D'après l'économiste Tatiana Manionak, les autorités biélorussiennes veulent, avant tout, obtenir l'accès au marché unique européen. Elles étudient la possibilité de conclure une zone de libre-échange avec l'UE. Le pouvoir est également intéressé par le développement des réseaux de transport et de l'infrastructure énergétique, qui peut aboutir à la formation d'un marché énergétique commun. Les autres priorités sont la participation aux programmes de développement régional, la libéralisation du régime des visas, qui pourrait déboucher sur la mobilité des personnes sans obligation de visa et la modernisation de l'infrastructure frontalière. Un des objectifs les plus importants à la participation au Partenariat oriental est le « renforcement de la coopération avec les institutions financières européennes »¹⁴⁵.

Le gouvernement biélorussien a créé quatre groupes interministériels pour participer aux plates-formes thématiques du Partenariat oriental. Le ministère des affaires étrangères coordonne le travail dans le cadre de la plate-forme *Démocratie, bonne gouvernance et stabilité*, le ministère de l'économie est responsable de la plate-forme *Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE*, le ministère de l'enseignement dirige le travail dans le cadre de la plate-forme *Contacts interpersonnels* et, finalement, le ministère de l'énergie est responsable du *Développement de la sécurité énergétique*.

Depuis le lancement du Partenariat oriental, le Belarus a pris une part très active à la coopération régionale. Le 8 décembre 2009, lors de la première rencontre des ministres des affaires étrangères des 27 Etats membres de l'Union et des 6 pays partenaires, les représentants du Belarus ont proposé, en coopération avec la Lituanie et l'Ukraine, plus de 20 projets, concernant la sécurité énergétique, le transport et le transit des hydrocarbures, la gestion des frontières et la coopération transfrontalière.

Ces trois pays ont proposé de mettre sur la liste des projets énergétiques prioritaires du Partenariat oriental la reconstruction de l'oléoduc Odessa-Brody, le transport de l'énergie

144 Информационный портал TUT.BY, Лукашенко дал добро на переговоры с Украиной по проекту «Одесса-Броды» 30.03.2010, <http://news.tut.by/economics/165640.html> (consulté le 30 avril 2010).

145 Татьяна Манёнок, *Препятствия на пути участия Беларуси в энергетических программах «Восточного партнерства»*, Belarusian Institute for Strategic Studies, Vilnius, 2010, p. 2. Disponible en ligne : <http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sao12010.pdf> (consulté le 30 avril 2010).

électrique de l'Ukraine vers la Lituanie ainsi que la coopération dans le développement des énergies renouvelables¹⁴⁶.

Il est à noter que le gouvernement biélorussien examine deux projets visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement du pays en pétrole. La première voie de transport au Belarus des hydrocarbures alternatifs au pétrole russe passerait par la branche septentrionale de l'oléoduc *Droujba* (Amitié). L'utilisation de cette artère permettrait de fournir aux raffineries biélorussiennes les matières premières transportées via le port letton de Ventspils ou les ports lituaniens Klaipėda et Butinge. Ce projet exige un investissement d'environ 40 millions de dollars. Une autre voie d'approvisionnement, plus probable du point de vue du gouvernement biélorussien, consiste à transporter le pétrole à travers le territoire ukrainien, via l'oléoduc Odessa-Brody¹⁴⁷. Un premier lot de pétrole vénézuélien sera acheminé au Belarus à titre de test au début de mai 2010¹⁴⁸. Pourtant, les raffineries biélorussiennes pourront utiliser ce pétrole alternatif seulement dans le cas où les exportations de la Russie deviendraient trop chères. En outre, les exportations via Odessa-Brody ne seront rentables qu'à la condition que les pays utilisateurs potentiels (l'Ukraine, le Belarus et la Pologne) parviennent à assurer un approvisionnement stable de l'artère. Les investissements nécessaires à la modernisation de l'oléoduc s'élèvent à 530 millions de dollars¹⁴⁹.

Le projet de transport de l'énergie électrique de l'Ukraine à la Lituanie à travers le territoire biélorussien intéresse beaucoup les trois pays. La Lituanie promeut activement la construction du « pont énergétique » de l'Ukraine pour ne pas tomber dans la dépendance aux importations de l'énergie russe après la fermeture de la centrale nucléaire d'Ignalina. On projette de construire une nouvelle ligne électrique sur le territoire biélorussien qui permettrait d'assurer l'approvisionnement des pays baltes en électricité générée par la centrale ukrainienne Rivne. Les coûts du projet sont estimés à 80 millions de dollars. Pourtant, il peut être bloqué par la Russie car Moscou craint que l'augmentation du transport de l'énergie puisse provoquer la surcharge du réseau et, par conséquent, empêcher l'approvisionnement de Kaliningrad¹⁵⁰.

146 Марина Рахлей, «Восточное партнерство» для Минска обрело треугольный контур' *Белорусские новости*, 30.12.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/12/30/ic_articles_112_166059/ (consulté le 30 avril 2010).

147 Татьяна Манёнок, *op. cit.*, note 145, p. 7.

148 Белорусские новости, *В Одессу из Венесуэлы прибыла первая партия нефти для Беларуси*, 25.04.2010, http://naviny.by/rubrics/economic/2010/04/25/ic_media_video_113_4141/ (consulté le 30 avril 2010).

149 Татьяна Манёнок, *op. cit.*, note 145, p. 7.

150 Татьяна Манёнок, *op. cit.*, note 145, p. 9.

Lors du forum du Partenariat oriental, le Belarus a également présenté quelque projets dans le domaine du transport routier. Il a été proposé de construire une autoroute Klaïpeda – Vilnius – Minsk – Kyiv et de développer une grande ligne ferroviaire « Viking » reliant Odessa, Minsk et Klaïpeda. Dans le domaine de la gestion des frontières, les autorités de quatre pays ont proposé des projets visant à moderniser l'infrastructure frontalière et à améliorer les compétences des fonctionnaires.

La Pologne prend aussi une part très active à la coopération multilatérale. Les experts polonais, ukrainiens, biélorussiens et lituaniens discutent notamment d'un projet d'interconnexion des réseaux énergétiques des quatre pays et de l'attraction des investissements européens dans la construction de stockages stratégiques de gaz au Belarus¹⁵¹.

De manière inattendue, le Belarus, autrefois « paria européen », est devenu un participant très actif du Partenariat oriental. Grâce à la coopération avec l'Union européenne, les pouvoirs biélorussiens veulent assurer leur indépendance vis-à-vis de la Russie et attirer les investissements étrangers. D'après l'opinion des experts, le gouvernement biélorussien cherche toutefois à limiter la participation du Belarus au Partenariat oriental aux projets purement économiques, ne voulant pas s'adapter aux standards européens dans le domaine des libertés civiles¹⁵². Pourtant, le Partenariat oriental a un grand potentiel pour exporter au Belarus la culture des affaires et la culture légale européenne, pour assurer un fonctionnement stable de l'économie biélorussienne, pour engager ce pays dans l'espace économique et, au bout du compte, politique européen.

151 Марина Рахлей, *op. cit.*, note 146.

152 Vitalii Martyniuk, *op. cit.*, note 105, p. 63.

2. Les intérêts de l'UE et de la Russie et leur capacité à influencer la situation au Belarus

Le Belarus reste un pays important pour l'Union européenne et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, ce pays a une frontière commune avec trois pays de l'UE (Lettonie, Lituanie et Pologne) qui s'étend sur 1004 kilomètres¹⁵³. Ces trois pays sont tous intéressés par une intensification de la coopération et du développement des contacts interpersonnels à travers cette frontière. L'intensification des échanges commerciaux peut être profitable pour tous les partenaires, toutefois ce potentiel commercial n'est pas exploité pleinement en raison des relations difficiles entre l'UE et le Belarus. Deuxièmement, tous les voisins directs du Belarus et l'Union Européenne dans son ensemble sont intéressés par la sécurité de ces frontières afin de lutter contre l'immigration clandestine et la criminalité organisée. Une détérioration de la situation politique ou économique au Belarus n'est pas non plus de l'intérêt de l'Union européenne car elle ne veut pas se heurter au problème de la migration de masse des citoyens biélorussiens en direction de l'Europe occidentale¹⁵⁴.

Le Belarus est également un pays très important de transit, qui se trouve au croisement des voies passant de la mer Noire à la mer Baltique et de l'Europe centrale à la Russie. Les voies de communication reliant Saint Pétersbourg et Odessa, Moscou et Varsovie, Kyiv et les ports de la mer Baltique traversent le territoire biélorussien. La stabilité et la prospérité du Belarus est particulièrement importante dans le contexte des échanges commerciaux avec la Russie. La valeur des marchandises, qui transitent chaque année via le Belarus, s'élève à 200 milliards de dollars¹⁵⁵. Le Belarus est aussi un important pays de transit des hydrocarbures russes. En 2007, près de 20% du pétrole russe et 37% du gaz naturel étaient exportés vers l'Europe via l'infrastructure énergétique de ce pays. L'importance du Belarus sur le plan du transit devrait cependant considérablement diminuer après la mise en exploitation des projets russes *Nord Stream* et BPS II, mais indépendamment de ces facteurs, le Belarus restera un élément-clé dans le réseau des voies de communication en Europe orientale.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'Union européenne peut influencer sur la situation au Belarus puisqu'elle est l'un des principaux partenaires commerciaux du pays. Depuis une décennie, la circulation des marchandises entre l'Union et le Belarus n'a cessé

153 Mikhal Zaleski, 'The Belarusian economy's ability to begin transformation in the context of it's possible future entry into the European Union', dans : Mariusz Maszkiewicz, *op. cit.*, note 16, p. 232.

154 Sabine Fisher, *op. cit.*, note 8, p. 11.

155 Mikhal Zaleski, *op. cit.*, note 153, p. 234.

d'augmenter de façon très rapide (25%-30% par an) pour atteindre en 2008 un montant de 23 milliards de dollars¹⁵⁶. Le commerce avec l'UE est la source principale de recettes en devises du budget biélorusse. Pourtant, les économistes indiquent la pauvreté extrême de la structure des échanges. 70% des exportations biélorusses vers les pays de l'Union sont constituées par 3 types de marchandises : les produits de la pétrochimie, les engrais potassiques et les produits des métaux ferreux. Le taux des produits de haute-technologie n'a cessé de diminuer depuis 15 ans non seulement dans les échanges avec les pays de l'UE, mais aussi dans les échanges avec la Russie. Selon les économistes, la spécialisation extrême sur ces types de marchandises rend le Belarus très dépendant de la conjoncture sur les marchés internationaux et prouve sa faible intégration dans le commerce avec les pays de l'UE, même avec ses voisins immédiats (la Lituanie, la Lettonie, la Pologne)¹⁵⁷.

Les experts expliquent le faible engagement du Belarus dans les échanges commerciaux avec l'UE par le fait que cet Etat n'a jusqu'à présent pas adhéré à l'OMC. Le marché biélorusse reste très protectionniste : le gouvernement utilise activement les barrières tarifaires, quotas, et procédures de dédouanement très complexes. Les autres raisons sont : la privatisation inachevée, la domination du secteur public dans l'économie et une faible protection des investissements, qui résulte du caractère arbitraire du pouvoir autoritaire. En raison du manque de crédibilité du gouvernement et de ce niveau élevé de protectionnisme, les investisseurs de l'UE ne sont pas intéressés de s'établir au Belarus. Ainsi, le pays reste très faiblement engagé dans les chaînes de production des entreprises européennes¹⁵⁸.

Pourtant, le besoin d'investissements étrangers de l'économie biélorussienne pourrait aboutir à un changement radical des pratiques du gouvernement. La présence économique du business européen au Belarus pourrait considérablement augmenter dans les prochaines années. Finalement, le gouvernement biélorusse devra prendre en considération la position de l'UE concernant la situation politique et économique du pays si le Belarus décide d'adhérer à l'OMC.

Outre le commerce, d'autres facteurs peuvent accroître l'influence de l'Union sur le Belarus. Le premier d'entre eux est le poids des pays de l'Union dans les institutions financières

156 Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *op. cit.*, note 40.

157 Владислав Протаскин, *op. cit.*, note 132.

158 Ярослав Романчук, 'Европейский Союз – Беларусь: программа «Восточное партнерство»', *Минский столичный союз предпринимателей и работодателей*, 15.10.2009, http://allminsk.biz/content/view/3957/116/#_ftn3 (consulté le 30 avril 2010).

internationales. Il s'agit notamment du Fonds monétaire international, mais surtout de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne de reconstruction et de développement. Les moyens financiers et l'assistance technique de ces institutions sont nécessaires au gouvernement biélorussien pour la modernisation des réseaux de transport, la réalisation de grands projets de développement de l'infrastructure énergétique, la réalisation des réformes visant l'amélioration du climat des investissements, etc.

L'aide du FMI, s'élevant à 3,5 milliards de dollars s'est avérée salutaire pour l'économie biélorussienne, gravement touchée par la crise en 2009. En 2010, le gouvernement biélorussien a sollicité auprès de la BEI 500 millions d'euros pour financer les projets dans les domaines du transport et de l'énergie. Grâce au soutien de cette institution, les autorités biélorussiennes espèrent moderniser les chemins de fer et acheter du nouveau matériel roulant, construire des interconnexions électriques entre le Belarus et la Pologne, accorder une aide financière aux petites et moyennes entreprises. La BEI s'est déclarée prête à financer d'autres grands projets, comme la construction par l'entreprise polonaise Kulczyk Holding d'une centrale électrique au Belarus¹⁵⁹.

Malheureusement, à l'exception des moyens économiques (dont le potentiel reste à développer), l'Union n'a pas d'autres instruments efficaces pour influencer la situation politique au Belarus. Les contacts interpersonnels entre les citoyens des pays de l'UE et les Biélorussiens restent assez faibles. D'après les recherches sociologiques, réalisées en 2008, 67% des citoyens du Belarus n'ont jamais visité les pays de l'Union, même les plus proches comme la Pologne, la Lettonie et la Lituanie¹⁶⁰. En outre, 60% des citoyens biélorusses n'ont eu aucun contact avec les étrangers pendant 3 dernières années, ce qui est très surprenant pour un pays de transit¹⁶¹. Le nombre de jeunes Biélorussiens qui font leurs études dans les pays de l'Union augmente progressivement mais l'immigration de travail dans les pays de l'UE reste très faible et ne dépasse pas le chiffre de 100000 personnes¹⁶². L'adhésion des « nouveaux » Etats membres de l'Union à l'espace Schengen en décembre 2007 a gravement affecté les contacts entre les Biélorussiens et les citoyens des

159 Rafał Zasuń, 'Mińsk nie dostanie miliarda euro kredytu z EBI', *Gazeta Wyborcza.biz*, 24.02.2010, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7599089,Minsk_nie_dostanie_miliarda_euro_kredytu_z_EBI.html (consulté le 1 mai 2010).

160 Уладзімер Глод, '67% беларусаў ніколі не былі ў Эўразьвязе', *Радыё Свабода*, 01.04.2009, <http://www.svaboda.org/content/article/1565780.html> (consulté le 1 mai 2010).

161 Ірына Віданав, '3D прастора беларускай моладзі', *ARCHE*, 22.12.2008, <http://arche.by/by/9/10/255/> (consulté le 1 mai 2010).

162 Andrew Wilson, Nicu Popescu, *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, London 2009, p. 34. Disponible en ligne : http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2bo_hrm6bv2ek.pdf (consulté le 1 mai 2010).

pays de l'UE. En 2008, la circulation des personnes aux frontières orientales de la Pologne, par exemple, a diminué de 40%, en comparaison avec 2007, tandis que le nombre des visas délivrés a chuté de 70% (26 589 documents distribués en 2008 contre 92 865 délivrés en 2007)¹⁶³. Parmi tous les citoyens des pays voisins de l'UE, les Bélarussiens se sont trouvés dans la situation la plus difficile. Puisque les contacts politiques entre Bruxelles et Minsk ont à l'époque été gelés, le Belarus n'a pas obtenu une réduction des prix de visas Schengen. Pour pouvoir entrer dans un pays de l'Union les Bélarussiens doivent payer 60 euros (à comparer avec 35 euros pour les citoyens moldaves, ukrainiens et russes) et suivre des procédures administratives très complexes¹⁶⁴.

La présence de l'UE dans l'espace médiatique du Belarus reste aussi minime. L'audience de la plupart des médias financés par les pays de l'Union ou les fonds de la Commission (Radio européenne pour le Belarus, Section bélarussienne du service international de la Radio Polonaise, Radio Liberté, Radio Racyja, Programme bélarussien de Deutsche Welle, chaîne télévisée Belsat) ne dépasse pas 5% de la population adulte. La chaîne Euronews en langue russe est populaire pour 16% des Bélarussiens. Cependant, de nombreux médias indépendants dénoncent des divergences considérables entre la version russe et d'autres versions linguistiques de la chaîne en ce qui concerne l'interprétation des événements au Belarus. Cela peut être lié au fait que la télévision publique russe détient 17% des actions d'Euronews¹⁶⁵. Ce sont donc principalement les médias contrôlés par l'Etat et les médias russes qui dominent au Belarus¹⁶⁶.

Malgré une faible présence médiatique au Belarus, l'UE a toutefois une image assez positive dans la population bélarussienne. Même dans le contexte d'un pays autoritaire, le nombre des Bélarussiens favorables à l'intégration européenne ne cesse d'augmenter depuis 2007. D'après le sondage réalisé en mars 2010 par l'Institut indépendant des recherches socio-économiques et politiques (IISEPS), 36% des citoyens du pays auraient voté pour l'adhésion à l'UE, tandis que 32% resteraient favorable à une intégration avec la Russie¹⁶⁷.

163 Grzegorz Gromadzki, Olga Wasilewska, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2008, p. 3. Disponible en ligne: http://www.batory.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf, (consulté le 1 mai 2010).

164 Ірына Віданава, *op. cit.*, note 161.

165 Vital Silicki, 'Belarus: Anatomy of Preemptive Authoritarianism', dans: Valer Bulhakau (ed.), *The Geopolitical Place of Belarus in Europe and the World*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa, 2006, p. 88. Disponible en ligne: <http://old.kamunikat.org/download.php?item=4624-1.pdf&pubref=4624> (consulté le 1 mai 2010).

166 Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, *Results of the Nation Opinion Poll Conducted on March 5-15, 2009*, Minsk, 2009, p. 14. Disponible en ligne: <http://www.iiseps.org/edata09-32.html>, (consulté le 1 mai 2010).

167 Татьяна Коровенкова, 'Власти подморозили европеизацию, но и Россия уже не лучший

On peut constater que l'intérêt de l'Union européenne pour la stabilisation et la démocratisation de son voisin oriental résulte de sa proximité géographique et de la situation géopolitique avantageuse du Belarus. Tous les instruments dont l'UE dispose pour influencer la situation politique du pays ont un caractère économique (échanges commerciaux, position de l'UE dans les organisations financières internationales, investissements et technologies nécessaires pour la modernisation), tandis que la présence politique et culturelle de l'Union au Belarus reste faible. Cependant, tous ces instruments ont un grand potentiel de développement.

A la différence de l'Union, la Russie a au Belarus des intérêts beaucoup plus tangibles et dispose d'un éventail d'instruments beaucoup plus puissants pour influencer la situation politique du pays voisin. Il convient de préciser que la base juridique des relations entre le Belarus et la Russie est constituée par le *Traité instituant l'État uni de la Russie et du Belarus*, signé le 8 décembre 1999. D'après cet accord, qui est d'ailleurs toujours en vigueur, la Russie et le Belarus devaient créer un Etat confédéral avec une politique monétaire et fiscale commune, un système énergétique et de transport unifié et une politique de défense commune. Les deux Etats se sont engagés à établir un marché unique et à introduire une monnaie commune (pendant la période transitoire ce rôle devait être joué par le rouble russe qui devait être introduit au Belarus le 1er janvier 2004). Le traité établissait également des institutions communes : le Conseil suprême de l'État, le Conseil des ministres, la Cour de l'Union (qui n'a jamais été créée), la Chambre des comptes et, le plus important, le Parlement commun élu par un scrutin général dans les deux pays. Ce parlement devait adopter un Acte constitutionnel de l'Etat commun, mais il n'a jamais été élu. D'après le Traité, un pays membre ne pouvait quitter l'Etat que via un référendum populaire¹⁶⁸.

Le projet d'intégration a été bloqué par le président Loukachenka en 2000, mais les accords signés en 1996-1999 sont couramment utilisés dans les polémiques entre les gouvernements de deux pays. Les pouvoirs bélarussiens, qui luttent pour le maintien des subventions énergétiques, se réfèrent aux articles concernant l'établissement du marché commun tandis que les autorités russes, qui poussent le Belarus vers l'intégration politique et économique, invoquent souvent les dispositions concernant la monnaie commune et l'Acte constitutionnel.

друг, Информационный портал TUT.BY, 29.04.2010, <http://news.tut.by/168586.html> (consulté le 1 mai 2010).

168 Договор о создании Союзного государства Беларуси и России от 8 декабря 1999, Disponible en ligne : <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447> (consulté le 1 mai 2010).

Le Belarus est important pour la Russie du point de vue militaire. La République dispose d'un système de défense antiaérienne assez puissant, hérité de l'URSS mais profondément modernisé au début des années 2000. La protection antiaérienne de la capitale russe est assurée par les Belarussiens puisque depuis la chute de l'Union Soviétique, la Russie n'a pas créé son propre système de DCA (défense contre avions) sur ses frontières occidentales. La création d'un nouveau système de défense pourrait coûter à la Russie quelques centaines de millions de dollars¹⁶⁹. En avril 2009, le Belarus a signé l'accord établissant le système de DCA commun. D'après les experts, ce document n'apportait rien de neuf aux relations militaires entre les deux pays. C'était une simple confirmation du *statu quo*, effectuée par Minsk afin d'obtenir un nouveau crédit russe¹⁷⁰.

En outre, la Russie dispose de deux bases militaires sur le territoire belarussien. Ce sont la station de radars de détection avancée *Volga*, qui se trouve près de la ville Hantsavitchy au Sud du pays et le centre de communication de la flotte russe à Vileyka (103 kilomètres au Nord-Ouest de Minsk). L'effectif de ces deux bases militaires ne dépasse pas 850 personnes. Il est beaucoup plus faible que le nombre des troupes russes en Ukraine (15000) et en Moldova (1300)¹⁷¹. D'après l'accord signé en 1995, la Russie peut profiter de ces bases jusqu'à 2020. De plus, elle n'est pas obligée de payer pour le stationnement sur le territoire belarussien. Ces dernières années, lors de chaque conflit entre les deux pays, Loukachenka menace régulièrement de revoir les conditions de la présence militaire russe, ce qui pousse la Russie à développer des projets militaires alternatifs sur son propre territoire¹⁷².

La coopération militaire avec la Russie est importante pour l'économie du Belarus. 120 entreprises et 15 centres de recherche belarussiens travaillent pour le marché militaire russe. La Russie exporte au Belarus un équipement militaire à très bas prix. Elle est le seul fournisseur des pièces de rechange pour les engins de guerre. Des établissements d'enseignement supérieur militaires russes forment gratuitement un nombre important d'officiers belarussiens¹⁷³.

169 Василий Кашин, Алексей Никольский, Анна Николаева, 'Брешь в небе над Москвой. Лукашенко не спешит делиться системой ПВО', *Ведомости*, 09.02.2007, http://www.gazetaby.com/index.php?sn_nid=4984&sn_cat=32 (consulté le 1 mai 2010).

170 Дзяніс Мельянцоў, 'СПА ў абмен на крэдыты', *ARCHE*, 10.02.2009, <http://arche.by/by/10/10/363/> (consulté le 1 mai 2010).

171 Andrew Wilson and Nicu Popescu, *op.cit.*, note 160, p. 40.

172 Василий Кашин, Алексей Никольский, Анна Николаева, *op. cit.*, note 169.

173 Ян Мікалаеў, 'Вайсковае супрацоўніцтва Беларусі і Расіі', dans : Валер Булгакаў (ed.), *Беларуска-расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы*. Выдавецтва "Энцыклапедыкс", Менск, 2002, p. 372. Disponible en ligne : http://kamunikat.h2.pl/knihi.html?pub_start=1400&pubid=9661&lang=PL (consulté le 1 mai 2010).

Le Belarus, avec la Russie et 5 autres pays post-soviétiques, fait partie de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). Pourtant, le président Loukachenka a plusieurs fois torpillé le fonctionnement de cette organisation, réagissant à la détérioration des relations avec la Russie. D'après l'opinion de nombreux experts, l'intégration de la Russie et du Belarus dans la sphère militaire reste très forte mais le comportement du Loukachenka ces dernières années, principalement son manque de soutien pendant la guerre en Géorgie et les menaces de revoir le statut des bases russes, a sapé la crédibilité du Belarus comme allié militaire.

Le Belarus reste d'une importance primordiale pour la Russie en tant que pays de transit. Pour ne pas être dépendant du pouvoir biélorussien, Moscou a pris la décision de diversifier les voies de transport des hydrocarbures vers l'Europe. Néanmoins pour d'autres types de transit, l'importance du Belarus persiste. En outre, le business russe est intéressé par l'achat de certaines entreprises biélorussiennes afin de les utiliser comme têtes de pont pour exporter vers l'UE (par exemple les entreprises de chimie et de pétrochimie) ou pour importer en Russie (industrie alimentaire).

Le contrôle sur le Belarus est pour la Russie d'une valeur idéologique non négligeable. Le maintien des relations paternalistes avec le Belarus est important pour préserver l'identité impériale de la Russie et maintenir son image de centre de la « civilisation slave-orthodoxe ». Les intérêts politiques de la Russie au Belarus ont été décrits avec justesse par le politologue biélorussien Andreï Liakhovitch : « *Aux yeux d'une grande partie de l'élite politique et de la société russes, le Belarus reste un élément-clé dans le projet de création d'une ceinture de pays orientés vers Moscou. Le Belarus fait de la publicité des avantages de l'intégration économique et politique avec la Russie. La situation économique et sociale du Belarus intéresse surtout les habitants des régions orientales de l'Ukraine, favorables au rapprochement avec la Russie* »¹⁷⁴.

Les politologues influents russes, Sergueï Karaganov et Andreï Souzdaltsev, ont formulé en 2005-2006 une série des conditions que la Russie exige et exigera du Belarus, indépendamment du régime en place. D'après eux, Minsk doit rester un allié politique de Moscou, ne devant pas adhérer ni à l'OTAN ni à l'UE. Le Belarus doit assurer la sécurité du transport des marchandises entre la Russie et l'Europe occidentale. Minsk doit garantir la sécurité des communications entre la métropole russe et la région de Kaliningrad. Le Belarus doit ouvrir son marché au business russe et enfin respecter les droits

174 Андрей Ляхович, 'Состояние и обозримые перспективы белорусско-российских отношений', dans : Цэнтар палітычнай адукацыі, *Зборнік аналітычных дакладаў*, Менск 2007, р. 60.

de la population russophone¹⁷⁵. Cette liste de critères est bien compréhensible du point de vue des intérêts russes dans la région. Mais en pratique, l'accomplissement de *tous* ces critères pourrait aboutir pour le Belarus à une dépendance politique vis-à-vis du Kremlin et à l'impossibilité de développer sa propre culture et de consolider sa nation. Dans ce cas, le Belarus risquerait de se transformer en Etat « artificiel ».

D'après le politologue britannique Andrew Wilson, afin de stabiliser son voisinage, l'UE promeut les valeurs démocratiques et le modèle de gouvernance européen, tandis que Moscou continue plutôt de promouvoir les régimes corrompus, qui peuvent être mieux contrôlés par la Russie et mieux servir ses intérêts nationaux¹⁷⁶. Le Kremlin réduit les subventions au régime de Loukachenka non pas en raison du caractère non-démocratique du régime, mais parce que Minsk ne veut pas respecter ses engagements politiques à l'égard de la Russie. Moscou dispose d'instruments puissants pour faire obéir le gouvernement biélorussien.

Premièrement, le volume des échanges commerciaux entre le Belarus et la Russie, indépendamment de leur bilan négatif pour Minsk, dépasse le volume des échanges entre le Belarus et l'Union Européenne. En 2008, les échanges commerciaux avec la Russie ont dépassé les 34 milliards de dollars tandis que le volume des échanges avec l'UE s'élevait à 23 milliards¹⁷⁷. Le marché russe est le débouché principal pour la plupart produits biélorussiens. La dépendance vis-à-vis de la Russie dans certains domaines est patente, le marché russe représente 99,9% des exportations de la viande biélorussienne, 93,6% des chaussures, 96% des téléviseurs. La Russie reste aussi le débouché principal pour les véhicules routiers (82,2%), les machines-outils (85,6%), les moteurs (79,1%), les meubles (70,7%)¹⁷⁸. La fermeture de ce marché pourrait donc avoir des conséquences catastrophiques pour l'économie biélorussienne.

Les subventions énergétiques constituent un autre moyen d'influence. Progressivement réduites à partir de 2007, elles jouent cependant toujours un rôle très important dans le maintien de la compétitivité de l'économie biélorussienne. En 2010, par exemple, les subventions ont été évaluées à 4,6 milliards de dollars, dont 1,6 milliards provient des prix

175 Рух «За Свабоду!», *Адзіная сістэма СІА – хутчэй міф, чым рэальнасць*, 05.02.2009, http://zasvabodu.info/analytics/data/ic_200/4416/rowselect-9-10/ (consulté le 2 mai 2010), ainsi que : Андрей Суздальцев, 'Задание на весну. 2008', *POLITOBOZ.COM*, 04.03.2008, <http://www.politoboz.com/content/zadanie-na-vesnu-2008?page=2> (consulté le 2 mai 2010).

176 Andrew Wilson, Nicu Popescu, *op. cit.*, note 162, p. 4.

177 National Statistical Committee of the Republic of Belarus, *Main indicators of foreign trade 1995-2009*, <http://belstat.gov.by/homep/en/indicators/ftrade1.php> (consulté le 2 mai 2010).

178 Татьяна Манёнок, *op. cit.*, note 145, p. 4.

préférentiels pour le pétrole et 3 milliards pour le gaz¹⁷⁹. En outre, le Belarus reste totalement dépendant des hydrocarbures russes. Alors que les voies d'approvisionnement alternatives en pétrole sont activement étudiées par les autorités biélorussiennes, les possibilités de diversifier l'approvisionnement en gaz n'existent pas. Il est à noter que le gaz dépasse 70% de la consommation d'énergie primaire du pays. Environ 65% de l'énergie électrique est générée au Belarus grâce à la combustion du gaz naturel et 20% du gaz est utilisé par l'industrie chimique¹⁸⁰. Malgré la dépendance critique à l'égard du gaz russe, les entreprises biélorussiennes restent très énergivores, consommant 2,8 fois plus d'énergie par unité du PIB que leur homologues de l'Union européenne¹⁸¹.

Alors que la frontière occidentale du Belarus reste fermée, les citoyens biélorussiens peuvent librement voyager en Russie. Le marché du travail russe est également ouvert aux Biélorussiens, jusqu'à 700 000 citoyens y sont employés et envoient à leur famille plus de 2 milliards de dollars par an¹⁸².

Pour des raisons historiques, l'influence culturelle de la Russie au Belarus reste très forte. La langue russe domine dans la vie publique et les médias : seulement 30% des Biélorussiens déclarent parler couramment leur langue nationale et 90% des médias dans le pays sont russophones¹⁸³. Malgré le fait que, depuis 2002, le gouvernement du Belarus limite progressivement l'accès aux médias électroniques provenant de Russie, leur influence sur l'opinion publique biélorussienne reste considérable. En septembre 2008, les sociologues ont souligné une chute (faible mais très significative) du nombre des partisans de l'adhésion à l'Union Européenne au Belarus. D'après les experts, cette hausse des tendances anti-occidentales peut s'expliquer par l'impact des médias russes pendant la guerre en Géorgie. Ce n'est pas par hasard que 55,9 % des Biélorussiens ont attribué la responsabilité du déclenchement de la guerre à la Géorgie et seulement 8,4% à la Russie. Il est important de noter que les médias officiels biélorussiens ont pris pendant ce conflit une position explicitement neutre¹⁸⁴. La faiblesse du sentiment national des Biélorussiens augmente l'effet de la propagande de la « solidarité orthodoxe » et de l'« unité des peuples slaves ». D'après les recherches réalisées par l'Institut biélorussien d'études

179 Андрей Суздальцев, 'Нефтяной итог', *POLITOBOZ.COM*, 31.01.2010, <http://www.politoboz.com/content/neftyanoi-itog> (consulté le 2 mai 2010).

180 Татьяна Манёнок, *op. cit.*, note 145, p. 5.

181 Mikhal Zaleski, *op. cit.*, note 153, p. 243.

182 Andrew Wilson, Nicu Popescu, *op. cit.*, note 162, p. 34.

183 *Ibid.*, p. 38.

184 Сергей Николюк, 'Портрет белорусского «европейца»', *Новая Эўропа*, http://www.n-europe.eu/article/2010/04/21/portret_belarusskogo_«evropeitsa» (consulté le 2 mai 2010).

stratégiques (BISS) en 2009, 27% des citoyens du Belarus se considèrent toujours comme les «soviétiques». Le caractère extrêmement vague de l'identité nationale rend le choix entre l'Europe et la Russie très difficile¹⁸⁵.

Au vu de tout ce qui a été exposé plus haut, nous pouvons en tirer la conclusion que le Belarus reste et restera un pays important pour la Russie sur le plan militaire, économique, géopolitique ainsi qu'idéologique. La Russie peut influencer les décisions politiques du régime biélorussien en accordant ou réduisant les subventions énergétiques, en assurant des débouchés économiques et en accordant l'accès à son marché du travail. La Russie conserve également sa position de monopole pour la fourniture du gaz naturel. La faiblesse du sentiment national biélorussien et la présence culturelle et médiatique russe font que la société biélorussienne reste très influencée par les messages formulés par les pouvoirs russes. Depuis la détérioration des relations entre Minsk et Moscou, la Russie a quelquefois utilisé les instruments économiques pour exercer une pression sur le Belarus. Il s'agit notamment de la réduction des subventions énergétiques et de la fermeture du marché aux produits alimentaires. Il n'est pas exclu que la Russie utilise dans l'avenir des sanctions plus importantes. Loukachenka a perdu la confiance de la Russie, mais la Russie ne veut pas perdre le Belarus. La réaction négative de la diplomatie russe vis à vis de l'initiative du Partenariat oriental en est la preuve. Le politologue et le conseiller du ministère des affaires étrangères russe Andrei Souzdaltsev, spécialiste des relations entre la Russie et le Belarus, a taxé ce programme de tentative de revanche pour la défaite en Géorgie, visant à détruire la sphère d'influence russe dans l'espace post-soviétique. Pendant la réunion du Conseil des experts de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) le 22 mai 2009, il a déclaré : « *L'objectif réel du Partenariat oriental est de repousser la Russie vers le coin Nord-Est de l'Eurasie, réduire son rôle à un fournisseur de matières premières, créer autour de la Russie un cordon sanitaire, évincer la Russie du Caucase, obtenir l'accès aux ressources de l'Asie centrale. Cela débouchera sur la destruction de la Communauté économique eurasiatique et de l'OTSC ainsi qu'à une dégradation complète de la Communauté des Etats indépendants. Le Partenariat oriental est la réponse de l'Occident à la débâcle de la Géorgie en août 2008. C'est une contre-attaque ou une nouvelle agression contre la Russie. C'est notamment dans une telle perspective que le gouvernement russe doit évaluer cette initiative* »¹⁸⁶.

185 Наста Ігнатовіч, 'Сацыялагі: Беларусы любяць, але не адстойваюць', *Еўрапейскае радыё для Беларусі*, 11.03.2009, <http://www.euroradio.fm/by/1022/phorumbel/40506/> (consulté le 2 mai 2010).

186 Андрей Суздальцев, '«Восточное партнерство» ЕС и риски для России', *Информационное агентство АФН*, 25.05.2009, <http://www.afn.by/docs/i/119044> (consulté le 3 mai 2010).

3. Comment faire fonctionner le Partenariat oriental ?

Proposition de stratégie de développement des relations entre l'UE et les autorités biélorusses

D'après certains chercheurs, le projet de Partenariat oriental n'apporte pas beaucoup de nouveautés dans les relations de l'UE avec ses voisins orientaux¹⁸⁷. Néanmoins, ce programme peut radicalement changer la position géopolitique du Belarus et ouvrir des perspectives de transformation économique et politique profonde. Le Partenariat oriental a un très grand potentiel pour permettre à l'Union européenne d'atteindre ses objectifs concernant le Belarus, qui consistent à transformer ce pays en partenaire démocratique, fiable, stable et partageant les mêmes valeurs. Toutefois, ces objectifs de la Politique européenne de voisinage ne peuvent être atteints qu'à condition qu'ils soient considérés comme des objectifs à long terme.

Quel changement radical apporte l'inclusion du Belarus dans le Partenariat oriental par rapport à la politique antérieure menée par l'UE ? Premièrement, la participation à ce programme de coopération ouvre la voie à des contacts réguliers entre les élites politiques de deux partenaires. On ne doit pas sous-estimer le fait que de hauts fonctionnaires biélorusses peuvent désormais visiter non seulement Moscou, Caracas et Téhéran, mais aussi Bruxelles, Paris et Vilnius. La Russie n'est plus considérée par les dirigeants du Belarus comme le centre de l'univers et le seul exemple à suivre. Les rapports avec des pays membres de l'Union doivent permettre au pouvoir biélorussen de mener une politique ouverte et de respecter ses engagements internationaux, ce qui est radicalement différent de la politique des couloirs et des promesses vides, qui domine dans les relations avec la Russie. Le Partenariat peut créer des possibilités identiques pour les cercles d'affaires biélorusses, qui ne devraient plus être orientés exclusivement vers la Russie et pourraient s'approprier la culture des affaires européenne.

Deuxièmement, le Partenariat oriental peut créer les conditions nécessaires à une transformation profonde de l'industrie biélorussienne. De nouveaux marchés, investissements, de nouvelles voies d'approvisionnement en énergie et de nouvelles artères de transport sont indispensables pour stabiliser l'économie biélorussienne et la rendre moins dépendante de la Russie.

Troisièmement, ce programme peut permettre de modifier radicalement la situation géopolitique de la région ainsi que la position du Belarus dans ses rapports avec les voisins. Il peut devenir un élément-clé d'un nouvel axe reliant la mer Noire à la mer Baltique. Le

¹⁸⁷ David Cadier, Florent Parmentier, *op. cit.*, note 94.

développement des voies de transport de l'énergie, d'une infrastructure routière et ferroviaire entre l'Ukraine et les pays baltes augmente considérablement l'importance des pays de la région pour le commerce international et assure leur indépendance. Pour la première fois, les pays se trouvant entre la mer Noire et la mer Baltique peuvent constituer une région indépendante au niveau économique et politique, qui ne serait plus considérée comme un appendice de la Russie. La stabilisation de la région de l'Europe orientale est, bien évidemment, impossible sans une coopération avec le Belarus.

Finalement, l'inclusion du Belarus dans Partenariat oriental offre des perspectives de développement pour des contacts culturels interpersonnels entre les pays de l'UE et le Belarus. Le Partenariat peut donner à la société biélorussienne une chance de sortir de l'isolement.

Pour mettre en œuvre cette nouvelle stratégie dans les relations avec les autorités biélorussiennes, il faut prendre en considération les réalités économiques et politiques de la région ainsi que faire l'analyse des échecs de la politique antérieure menée par l'UE vis-à-vis de Minsk. Afin de faire en sorte que le Partenariat oriental soit un instrument efficace de stabilisation et de démocratisation du Belarus, l'Union européenne devrait :

1. saisir les opportunités liées aux changements à l'intérieur du pays et dans son environnement international ;
2. éviter les erreurs et corriger les faiblesses de la politique antérieure ;
3. créer de nouveaux moyens et instruments permettant d'influencer la situation politique et économique au Belarus ainsi que renforcer les instruments qui sont déjà à disposition de l'UE ;
4. réduire l'influence des acteurs géopolitiques concurrents.

L'Union européenne doit répondre aux aspirations du gouvernement biélorussien qui veut moderniser l'économie du pays et réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie. Les autorités biélorussiennes cherchent, entre autres, à obtenir un accès au marché européen et à attirer les investissements étrangers. La régularisation des questions commerciales exige la conclusion d'un Accord de partenariat et de coopération entre le Belarus et l'UE. L'abaissement réciproque des droits de douane et l'ouverture du marché unique aux produits biélorussiens peut être réalisé assez facilement et ne sera pas contraire aux normes de l'OMC. Actuellement, les relations commerciales entre l'Union et le Belarus se basent sur l'accord conclu entre la Communauté européenne et l'URSS en 1989. Le régime commercial régissant les rapports avec le Belarus est l'un des plus restrictifs parmi tous les accords économiques de l'UE. L'Union utilise à l'égard de certains produits biélorussiens des barrières tarifaires et non tarifaires, sont notamment visés les engrais potassiques, les produits

chimiques et les textiles.¹⁸⁸ Les autorités biélorussiennes ont déjà fait part de leur volonté de débiter des négociations sur un accord de coopération avec l'UE¹⁸⁹.

L'APC devrait donner à l'Union un instrument réel d'influence sur la situation politique et économique au Belarus. Le développement des échanges commerciaux permettrait d'accroître progressivement la coopération avec l'Union et à cette dernière de poser progressivement des conditions politiques plus strictes. Tout refus de cette coopération et le retour vers les pratiques autoritaires pourraient devenir trop coûteux sur le plan économique pour le régime de Minsk.

L'APC peut également pousser les pouvoirs biélorussiens à entreprendre des réformes économiques. L'accord devrait contenir des dispositions concernant libéralisation économique, les réformes administratives et législatives visant à améliorer le climat d'affaires et à assurer la sécurité des investissements.

L'Union doit également saisir d'une autre opportunité qui consiste à exploiter l'émergence, parmi les élites dirigeantes, de groupes intéressés par la transition vers l'économie de marché. Comme certains politologues le suggèrent, l'Union européenne doit développer les contacts avec les « technocrates » (hauts fonctionnaires responsables de la politique économique du pays et favorables aux réformes du marché) au sein de la nomenklatura biélorussienne. Ainsi l'UE pourrait faire des futurs « oligarques » biélorussiens ses alliés pour la promotion des réformes économiques. Cette élite politico-économique pourrait également s'approprier la culture de l'économie de marché qui domine dans les pays démocratiques.

L'Union européenne doit également utiliser l'image positive dont elle bénéficie dans la société biélorussienne. La Délégation de l'Union européenne au Belarus devrait être plus active dans la promotion des informations concernant les avantages de la coopération avec l'UE et dans son soutien aux initiatives pro-européennes au sein de la société civile. Les hauts fonctionnaires européens devraient mettre en avant le fait que l'UE reconnaît le caractère européen de la nation biélorussienne. La politique d'information de l'Union devrait viser à susciter un large soutien populaire au processus de rapprochement avec l'UE afin de faire en sorte que l'« européisation » du Belarus soit irréversible.

Au regard de l'analyse des échecs de la politique menée par l'UE à l'égard du Belarus entre 1997-2007, nous pouvons tirer la conclusion que l'Union doit renforcer son soutien aux médias indépendants et à la société civile biélorussienne. Malheureusement, c'est le

188 Paweł Janusz Borkowski, *op. cit.*, note 67, p. 212.

189 БДГ: деловая газета, У Минска появился шанс реанимировать Соглашение о сотрудничестве и партнерстве с ЕС, 21.12.2008, <http://bdg.by/news/politics/1514.html> (consulté le 3 mai 2010).

point le plus faible du Partenariat oriental. Il est très important que les programmes du Partenariat ne s'adressent pas exclusivement aux pouvoirs et se réalisent d'une manière centralisée. A cet égard, une des initiatives du Forum de société civile mérite une attention particulière. Les représentants des ONG des pays partenaires ont proposé un projet emblématique visant à renforcer les médias professionnels et citoyens, y compris les nouveaux médias¹⁹⁰. Le problème d'accès de la société civile aux moyens financiers reste aigu au Belarus. La Commission devrait également discuter des moyens de soutien aux ONG et aux collectivités locales dans le cadre de la coopération multilatérale. Le soutien à des projets dans les petites villes et villages favoriserait la décentralisation du système de pouvoir autoritaire et contribuerait à l'émergence d'une démocratie locale. L'Union européenne devrait élaborer dans le cadre du Partenariat oriental des mécanismes de soutien à la société civile. L'activité du Forum de la société civile donne l'espoir que des progrès seront également réalisés dans ce domaine.

Malgré ces défauts, le Partenariat oriental dispose d'un grand nombre d'instruments et de mécanismes qui peuvent augmenter l'influence de l'Union sur le Belarus. Le gouvernement du Belarus ne participe qu'au volet multilatéral du programme, il n'est donc pas obligé de réaliser des réformes politiques pour développer sa coopération avec l'Union européenne. Le gouvernement biélorusse n'est pas non plus intéressé à participer activement à toutes les plates-formes thématiques et initiatives emblématiques du Partenariat oriental, surtout à celles qui exigent l'adoption des normes européennes dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme. Pourtant, les instruments de coopération économique pourraient contribuer effectivement à la réalisation des objectifs de la politique européenne vis-à-vis du Belarus.

La plate-forme *Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE* ainsi que le projet emblématique *Facilité PME* doivent être utilisés pour intégrer l'économie biélorussienne autant que possible dans les chaînes de production des entreprises de l'Union européenne. Un des objectifs de la plate-forme est de discuter des réformes visant à améliorer le climat des affaires dans les pays partenaires, tandis que la *Facilité PME* doit contribuer au rapprochement de la législation des pays partenaires avec celle de l'Union européenne, y compris sur le plan de la sécurité des investissements et sécurité juridique. Plus important, ce projet emblématique doit favoriser l'établissement de liens entre les entreprises des pays partenaires et celles des pays membres de l'UE.

190 Forum de la société civile du Partenariat oriental, *Recommendations. Working Group 1: Democracy, Human Rights, Good Governance and Stability*, Bruxelles, le 17 novembre 2009, p. 5. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/forum/working_group1_en.pdf (consulté le 3 mai 2010).

Le premier projet dans le cadre de la *Facilité PME* a été déjà lancé. Il s'agit de l'initiative East-Invest, dont le budget s'élève à 7 millions d'euro pour la période 2010-2013 et qui a pour but la création des réseaux de business, l'échange de bonnes pratiques en matières de technologie, les procédures de douane, les normes et les investissements¹⁹¹. L'initiative de créer le Forum de développement oriental, proposée par le Belarus en mars 2010, va dans la même direction. Ce forum, d'après le ministre des affaires étrangères biélorusien, pourrait réunir dans un réseau commun des producteurs, commerçants, investisseurs, des banques et des experts des 27 pays membres et 6 pays partenaires¹⁹². L'Union européenne ne pas doit manquer l'occasion de renforcer sa présence économique dans la région, y compris au Belarus. Une assistance financière de la BEI et de la BERD prévue dans le cadre de la *Facilité PME* peut contribuer au développement du secteur privé au Belarus, ce qui est une des conditions nécessaires à sa démocratisation.

Les projets réalisés dans le cadre de la plate-forme *Sécurité énergétique* ainsi que les initiatives emblématiques *Marchés régionaux de l'énergie et efficacité énergétique* et *Corridor énergétique Sud* donnent à l'UE une chance unique d'aider les pays voisins à réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie. La diversification des moyens d'approvisionnement du Belarus en pétrole a une importance vitale pour la stabilisation de l'économie du pays, puisque les secteurs chimique et pétrochimique y jouent un rôle très important. Ainsi, l'UE devrait soutenir le développement de l'oléoduc Odessa-Brody, ainsi que la modernisation de la branche Nord de l'oléoduc *Droujba*, qui peut fournir les raffineries biélorussiennes en pétrole via la mer Baltique. L'UE devrait également favoriser la construction des interconnexions électriques et gazières entre le Belarus et ses voisins, l'utilisation des énergies alternatives et la création de stockages stratégiques de gaz au Belarus. Toutes ces mesures devraient certainement atténuer l'intensité des « guerres énergétiques » entre la Russie et son voisin occidental. La modernisation des entreprises biélorussiennes afin d'augmenter leur efficacité énergétique serait une vraie solution aux problèmes résultant des « relations gazopétrolifères » entre le Minsk et Moscou. Le moyen le plus efficace d'éviter toute interruption d'approvisionnement en gaz des pays de l'UE est d'adapter les entreprises biélorussiennes aux hauts prix des matières premières russes. La réduction de la consommation d'énergie de 1,5 à 2 fois, qui est un objectif réalisable, permettrait de résoudre le problème chronique de déficit de balance des paiements. La reconstruction des réseaux énergétiques du Belarus et la modernisation

191 ENPI Info Centre, *Call for Proposals for EAST-INVEST*, 12.01.2010, http://www.enpi-info.eu/main-east.php?id=20489&id_type=1 (consulté le 3 mai 2010).

192 Алина Гришкевич, 'Беларусь иницирует создание « Форума восточного развития » для взаимодействия стран-партнеров и членов ЕС', *Белорусское телеграфное агентство*, 03.03.2010, http://news.belta.by/ru/belta_news?id=497556 (consulté le 3 mai 2010).

des entreprises peuvent être financées par l'IEPV et les fonds de la FIV. Ces fonds peuvent être également utilisés pour le financement des projets des autoroutes et lignes ferroviaires reliant l'Ukraine aux pays baltes.

La plate-forme *Contacts interpersonnels* pourrait également contribuer à la réalisation des objectifs de la politique de l'Union à l'égard du Belarus. Le gouvernement du pays, qui est plus que jamais intéressé par une modernisation économique recherche des possibilités d'améliorer son potentiel scientifique, en particulier dans les domaines de l'ingénierie, de l'économie, de l'information et des technologies. Le Belarus pourrait être intéressé par une participation aux programmes de coopération scientifique inter-universitaire (Tempus) ou par les programmes d'échanges académiques (Erasmus Mundus). L'UE pourrait poser comme condition à la participation du Belarus à ces programmes l'adoption des normes européennes dans le domaine d'enseignement supérieur. Le Belarus devrait ainsi restaurer les libertés académiques et rejoindre le processus de Bologne. Dans le cadre de cette plate-forme, l'UE devrait accorder une attention particulière aux projets d'échange, mais surtout aux projets visant à promouvoir l'héritage culturel que la nation biélorussienne partage avec d'autres pays de l'Union. Le Belarus, la Pologne et la Lituanie sont liés par plus de 500 ans d'histoire commune (à comparer avec les 200 ans d'histoire commune avec la Russie). Le développement du sentiment national biélorussien, se basant sur l'héritage du Grand-duché de Lituanie et de la République polono-lituanienne, est l'un des meilleurs instruments pour l'enracinement dans la société biélorussienne des idéaux européens de démocratie et d'Etat de droit. Ainsi, on devrait élaborer dans le cadre multilatéral les possibilités de financement de projets culturels promouvant l'histoire commune des trois pays.

Les moyens de minimiser les menaces provenant de la Russie ont été déjà largement décrits dans cette étude. Pour que la « politique d'engagement » du Belarus dans les relations avec l'UE soit efficace, l'Union doit, avant tout, aider ce pays à diminuer sa dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou par le soutien à des projets visant à diversifier l'approvisionnement en hydrocarbures, à créer des interconnexions énergétiques, à construire des stockages stratégiques et à développer les énergies renouvelables. Parmi ces actions préventives l'augmentation de l'efficacité énergétique de l'économie biélorussienne occupe une place très importante.

Pour réduire la dépendance des entreprises biélorussiennes du marché russe, l'UE doit conclure un Accord de partenariat et de coopération avec le Belarus et libéraliser les échanges réciproques. L'Union doit être également être beaucoup plus active dans la sphère médiatique. Elle doit soutenir les médias indépendants, promouvoir l'information

sur la réalisation des programmes de coopération, sur les opportunités que l'UE offre aux entreprises et à la société civile, ainsi qu'une information sur des projets culturels, y compris ceux qui concernent l'héritage culturel et historique qui lie le Belarus et les pays de l'Union.

Afin de contrecarrer l'influence russe au Belarus, l'UE doit entreprendre certaines actions sur le plan bilatéral. La première d'entre elles, nous l'avons déjà mentionnée, est la conclusion de l'APC. La deuxième, et, peut être la plus importante, est la conclusion d'un accord sur la libéralisation du régime des visas. Cet accord ne devrait pas faire l'objet d'une conditionnalité politique. L'ouverture du territoire de l'Union aux citoyens belarussiens ne devrait pas être une récompense au rapprochement du pouvoir à l'UE, mais un des meilleurs instruments visant à assurer ce rapprochement.

Il est important de souligner qu'à chaque fois que l'on parle de réduire l'influence russe il s'agit avant tout, pour l'UE, d'être en mesure de faire des propositions plus attractives tant au niveau de l'économie que de la société du Belarus. L'Union doit éviter à tout prix une confrontation directe avec la Russie. Tout conflit avec la Russie affaiblira les chances de démocratisation du Belarus et renforcera les positions de Loukachenko. En cas de confrontation, il pourra continuer d'éviter les réformes et vendre sa «loyauté géopolitique» alternativement à la Russie et aux pays de l'Union en demandant en échange de nouvelles subventions, crédits, etc.¹⁹³

Pour résumer cette partie, nous pouvons constater que le Partenariat oriental doit être considéré plutôt comme un instrument d'«européanisation» du Belarus qu'un instrument de démocratisation rapide¹⁹⁴. Ce programme a un potentiel considérable pour réduire l'influence de Moscou sur le Belarus et assurer ainsi une indépendance réelle du pays. Le Partenariat oriental offre, de surcroît, une possibilité de renforcer les contacts politiques, économiques, et, ce qui est très important, interpersonnels entre les citoyens du Belarus et les pays membres de l'Union. Ce programme doit créer des conditions économiques et sociales sans lesquelles la démocratisation est impossible. Dans un premier temps, le Partenariat risque de préserver le régime autoritaire actuel, les scénarios «révolutionnaires» ne semblant pas être attractifs étant donné le degré d'influence de

193 Andrew Wilson, Nicu Popescu, *op.cit.*, note 161, p. 24.

194 Une stratégie de développement des relations avec le Belarus dans le cadre du Partenariat oriental présentée dans ce travail est similaire dans beaucoup de ses aspects à celle proposée par l'Institut bélarussien des études stratégiques (BISS) et le Bureau pour un Belarus démocratique, voir : Belarusian Institute for Strategic Studies, *What Eastern Partnership Should Bring to Belarus*, 24.04.2009, http://democraticbelarus.eu/files/docs/BISS_ODB_EAP_PROPOSAL.pdf (consulté le 3 mai 2010).

la Russie dans la région et la fragilité de l'économie biélorussienne. En cas de crise économique et politique, c'est Moscou qui a le plus de chances de rétablir son contrôle sur Minsk en y instaurant un nouveau régime corrompu plus loyal. Ainsi l'Union européenne doit s'abstenir de poser des conditions politiques trop strictes, mais plutôt engager le gouvernement biélorussien dans une coopération économique et politique. Parallèlement, l'Union doit promouvoir les projets ayant pour objet une transformation économique et sociale. Enfin, l'UE doit également favoriser le dialogue entre la société civile biélorussienne et le gouvernement afin d'assurer une transition paisible du pouvoir dans une perspective plus lointaine.

Conclusion

L'Union européenne tente de promouvoir la stabilité dans son voisinage au moyen de l'exportation de son modèle politique et économique. Autrement dit, l'UE aide les pays limitrophes à adopter l'acquis communautaire dans certains domaines, offrant en échange une intensification des relations économiques et politiques et accordant l'accès au marché unique européen, qui doit favoriser l'afflux des investissements étrangers. Les réformes que l'UE exige de ses partenaires ne se limitent pas au domaine économique. Elles s'étendent aux sphères de la démocratie et des droits de l'homme. La Politique européenne de voisinage se base notamment sur ce concept. Depuis ces dix dernières années, les experts se posent la question de l'efficacité de cette approche dans les relations de l'UE avec les régimes autocratiques.

Après avoir analysé les relations de l'Union avec le Belarus, on peut constater qu'un des facteurs qui détermine le succès de la politique de démocratisation est le bilan des coûts et des avantages que peuvent apporter les réformes pour le régime en place. Si l'adoption du modèle politique et économique européen représente une menace pour l'élite dirigeante qui voit en elle une possibilité de perdre le pouvoir politique sans la perspective d'obtenir des récompenses économiques, toute évolution vers la démocratie sera peu probable. Dans une telle situation, l'Union peut toutefois essayer de renforcer les contacts avec la société civile afin de générer une pression populaire sur les dirigeants.

Le deuxième, et, peut-être, le plus puissant des facteurs, qui détermine l'efficacité de la politique menée par l'Union dans son voisinage, est l'existence d'une alternative au renforcement d'une coopération avec l'UE. Aucun régime autoritaire ne voudra se démocratiser s'il peut bénéficier d'avantages politiques et économiques beaucoup plus importants que ceux que l'UE peut lui offrir. Dans le cas du Belarus, c'était notamment le soutien économique et la protection politique de la Russie qui affaiblissaient toutes les tentatives de l'Union européenne à influencer la situation du pays. Dans les années 1995-2007, Moscou, de façon généreuse, subventionnait l'économie biélorussienne en y exportant des hydrocarbures bon marché, en offrant un accès libre à son très vaste marché, poursuivait une coopération militaire intensive et protégeait le régime biélorussien sur la scène internationale.

Toutefois d'autres raisons expliquaient l'inefficacité de la politique de l'UE menée à l'égard du régime biélorussien. Tout d'abord, il faut mentionner la faible communication de l'Union européenne avec la société biélorussienne et le manque de soutien aux ONG et aux médias indépendants. Dans un deuxième temps, il convient de souligner le manque de volonté politique de la part de l'UE. Les autorités de Bruxelles ont longtemps

considéré Moscou comme un agent stabilisateur en Europe de l'Est et ne voulaient pas s'engager au Belarus afin de ne pas détériorer ses relations avec la Russie.

Le changement surprenant des relations entre Minsk et Bruxelles, qui a eu lieu à la fin de 2007, n'a pas résulté des efforts de la diplomatie européenne. Il a été déterminé par trois facteurs, dont le plus important a été la détérioration des rapports économiques et politiques du Belarus avec son ancien allié la Russie. En second lieu, le rapprochement avec l'Europe peut être expliqué par les changements dans l'élite politique biélorusses et l'émergence d'un courant dans la nomenklatura favorable à une transition graduelle vers l'économie de marché. Finalement, les changements au sein même de la société bélarussienne, dans laquelle de plus en plus de personnes ont souhaité se rapprocher de l'Europe, ont également contribué au « dégel » des relations entre Minsk et Bruxelles.

Le Partenariat oriental a été lancé à un moment propice. En ce qui concerne les relations avec le Belarus, ce programme ouvre la voie au développement des contacts politiques, économiques et, ce qui est très important, interpersonnels et devrait permettre au Belarus de sortir de son isolement et de rétablir les bases d'une démocratisation. Le Partenariat oriental doit être considéré comme un instrument à même de favoriser les réformes structurelles et le changement de mentalité des élites politiques et de la société bélarussienne plutôt qu'un moyen de destituer le régime en place.

L'engagement du Belarus dans la coopération régionale constitue, peut-être, la valeur ajoutée la plus importante du Partenariat oriental. La création d'un axe mer Noire – mer Baltique devrait permettre à tous les pays de la région de diminuer leur dépendance énergétique, économique et, par conséquent, politique vis-à-vis de la Russie. Le développement des infrastructures énergétiques et de transport, ainsi qu'une intensification des échanges commerciaux entre les pays membres de l'UE et l'Ukraine, le Belarus et la Moldova permettront à ces trois pays de former une région autonome sur le plan économique.

La stratégie de développement des relations avec les pouvoirs bélarussiens dans le cadre du Partenariat oriental doit tenir compte des échecs de la politique menée à l'égard du Belarus en 1997-2007 ainsi que des intérêts et des moyens d'influence des principaux acteurs politiques : le régime bélarussien, la Russie et l'Union européenne. Afin de faire du Partenariat oriental un instrument efficace de stabilisation et de démocratisation du Belarus, il est primordial de prendre en considération les propositions suivantes :

1. utiliser les mécanismes du Partenariat oriental pour réduire la dépendance énergétique du Belarus vis-à-vis de la Russie. Cet objectif peut être atteint par le soutien

-
- actif aux projets visant au développement de nouvelles voies d'approvisionnement du pays en pétrole, à la création des interconnexions énergétiques, au stockage stratégique de gaz ainsi qu'à l'amélioration de l'efficacité énergétique ;
2. diminuer la dépendance des entreprises biélorussiennes vis-à-vis du marché russe grâce au développement des échanges commerciaux qui doivent faire l'objet d'un nouvel Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et le Belarus ;
 3. renforcer l'indépendance économique des pays de la région (y compris le Belarus) par le développement d'infrastructures de transport reliant la mer Baltique et la mer Noire ;
 4. inciter le gouvernement biélorussien à réaliser les réformes administratives et législatives visant à améliorer le climat des affaires, à assurer la sécurité des investissements et à initier une libéralisation économique ;
 5. soutenir les projets ayant pour objectif le développement des collectivités locales, en contribuant ainsi à la décentralisation d'un système de pouvoir autoritaire ;
 6. augmenter les contacts interpersonnels grâce à une libéralisation du régime des visas et à l'implication du Belarus dans une coopération scientifique et culturelle ;
 7. augmenter la présence médiatique de l'UE au Belarus moyennant le soutien aux médias indépendants, la promotion de l'information sur la coopération économique, politique et culturelle entre le Belarus et les pays membres de l'Union;
 8. augmenter le soutien à la société civile biélorussienne.

Bibliographie

A. SOURCES PRIMAIRES

Documents officiels

1. Commission européenne, Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Eastern Partnership, SEC(2008) 2974/3, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/seco8_2974_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
2. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, COM(2003) 104 final, Bruxelles, le 11 mars 2003. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf (consulté le 22 avril 2010).
3. Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Partenariat oriental, COM(2008) 823 final, Bruxelles, le 3 décembre 2008. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_fr.pdf (consulté le 23 avril 2010).
4. Commission européenne, Communication de la Commission. Politique européenne de voisinage. Document d'orientation, COM(2004) 373 final, Bruxelles, le 12 mai 2004, p.13. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_fr.pdf (consulté le 22 avril 2010).
5. Commission européenne, Eastern Partnership. Platform 1. "Democracy, Good governance and Stability". Core objectives and Work Programme 2009-2011, Bruxelles, le 5 octobre 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
6. Commission européenne, Eastern Partnership. Platform 2. "Economic Integration and Convergence with EU Policies". Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011. Bruxelles, le 7 novembre 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform2_151109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
7. Commission européenne, Eastern Partnership. Platform 3. "Energy Security". Core objectives and Work Programme 2009-2011, Bruxelles, le 5 novembre 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
8. Commission européenne, Eastern Partnership. Platform 4. "Contacts between People". Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011, Bruxelles, le 10 juin 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).

9. Commission européenne, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, Commission européenne, Directeurat général Relations extérieures, Bruxelles, le 16 décembre 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
10. Commission Européenne. Instrument européen de voisinage et de partenariat. Belarus. Document de stratégie par pays 2007-2013 et Programme indicatif national 2007-2010, Bruxelles, 2006. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_fr.pdf (consulté le 17 avril 2010).
11. Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse 14724/04 (Presse 325). 2622ème session du Conseil. Affaires générales et relations extérieures, Bruxelles, les 22 et 23 novembre 2004. Disponible en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/fr/gena/82943.doc> (consulté le 17 avril 2010).
12. Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur Biélorussie*. 2974-ème session du Conseil Relations extérieures, Bruxelles, le 17 novembre 2009. Disponible en ligne: http://democraticbelarus.eu/files/docs/3/Conclusions_du_Conseil_sur_Bielorussie.PDF (consulté le 21 avril 2010).
13. Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la Biélorussie*, 2897ème session du Conseil Relations extérieures, Luxembourg, le 13 octobre 2008. Disponible en ligne: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/103296.pdf (consulté le 20 avril 2010).
14. Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental*, 8435/09 (Presse 78), Prague, le 7 mai 2009, Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/78&format=PDF&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (consulté le 24 avril 2010).
15. Conseil de l'Union Européenne, *Conclusions du Conseil relatives à la Biélorussie*. 2723ème session du Conseil Relations extérieures, Luxembourg, le 10 avril 2006. Disponible en ligne: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/gena/89209.pdf (consulté le 20 avril 2010).
16. Conseil européen, 'Déclaration du Conseil européen sur le Partenariat oriental', dans : Conseil européen, *Conclusions de la présidence*, 7880/09, Bruxelles, le 20 mars 2009. Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/09/1&format=PDF&aged=0&language=FR&guiLanguage=en> (consulté le 23 avril 2010).
17. Forum de la société civile du Partenariat oriental, *Recommendations. Working Group 1: Democracy, Human Rights, Good Governance and Stability*, Bruxelles, le 17 novembre 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/forum/working_group1_en.pdf (consulté le 3 mai 2010).
18. Договор о создании Союзного государства Беларуси и России от 8 декабря 1999, Disponible en ligne : <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10447> (consulté le 1 mai 2010).

Données statistiques

1. Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, *Results of the Nation Opinion Poll Conducted on March 5-15, 2009*, Minsk, 2009, p.14. Disponible en ligne: <http://www.iiseps.org/edata09-32.html>, (consulté le 1 mai 2010).
2. National Bank of the Republic of Belarus, *Balance of Payments of the Republic of Belarus 2003 – 2009*. Disponible en ligne : http://www.nbrb.by/engl/statistics/BalPayAnalytical/Annual/BalPayAnalyticA_Archive.xls (consulté le 15 avril 2010).
3. National Statistical Committee of the Republic of Belarus, *Main indicators of foreign trade 1995-2009*, <http://belstat.gov.by/homep/en/indicators/ftrade1.php> (consulté le 2 mai 2010).
4. Министерство иностранных дел Республики Беларусь, *Динамика внешней торговли между Беларусью и ЕС за 2002 – 2008 годы*, <http://www.mfa.gov.by/ru/foreign-policy/international-organizations/mo/fd2be694ad14f5of.html>, (consulté le 22 avril 2010).

B. SOURCES SECONDAIRES

Ouvrages

1. BORKOWSKI Paweł Janusz, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, DIFIN SA, Warszawa, 2009.
2. PISKORSKA Beata, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń, 2008.

Articles

1. BALMACEDA Margarita M., 'At a crossroads: Belarusian-Russian energy-political model in crisis', dans: Sabine Fisher (ed.), *Back from the cold ? The UE and Belarus in 2009*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009. Disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf> (consulté le 15 avril 2010).
2. Belarusian Institute for Strategic Studies, *EU Conditionality Vis-a-Vis Belarus: Has it Worked?*, Vilnius, 2009. Disponible en ligne : <http://www.belinstitute.eu/images/stories/documents/m0042009en.pdf> (consulté le 22 avril 2010).
3. BRIENS Mathieu, 'Belarus and Libya: Wider Europe's 'Pariahs''?' dans: Dieter Mahncke and Sieglinde Gstöhl (ed.), *Europe's Near Abroad. Promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2008.
4. European Commission, Non-Paper 'What the European Union could bring to Belarus' Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf (consulté le 20 avril 2010).
5. FISHER Sabine, 'Executive Summary', dans: Sabine Fisher (ed.), *Back from the cold ? The UE and Belarus in 2009*, European Union Institute for Security Studies,

- Paris, 2009. Disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf> (consulté le 15 avril 2010).
6. FRÖHLICH Stefan, 'The European Neighbourhood Policy: An Adequate instrument for Democratization?' dans : Johannes Varwick, Kai Olaf Lang (ed.) *European neighbourhood policy : challenges for the EU-policy towards the new neighbours*, Barbara Budrich Publishers, Opladen, 2007.
 7. GROMADZKI Grzegorz, 'How to Deal with Troublesome Neighbours?' dans : Johannes Varwick, Kai Olaf Lang (ed.) *European neighbourhood policy : challenges for the EU-policy towards the new neighbours*, Barbara Budrich Publishers, Opladen, 2007.
 8. GROMADZKI Grzegorz, WASILEWSKA Olga, *Co można zmienić w sprawie wiz? Polityka wizowa po wejściu Polski do Schengen*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2008, p.3. Disponible en ligne: http://www.batory.org.pl/doc/co_mozna_zmienic.pdf, (consulté le 1 mai 2010).
 9. IPM Research Center, *Belarusian Monthly Economic Review*, No.3(42), mars 2006, p.1. Disponible en ligne: <http://www.research.by/pdf/BMER2006eo3.pdf> (consulté le 22 avril 2010).
 10. JARÁBIK Balázs, 'International Democratic Assistance to Belarus : An Effective Tool ?' dans: Joerg Forbrig, David R. Marples, Pavol Demeš (ed.) *Prospects for Democracy in Belarus*, German Marshall Fund of the United States, Washington, 2006. Disponible en ligne: <http://www.gmfus.org/doc/Belarus%20book%20final.pdf> (consulté le 22 avril 2010).
 11. KARBALEVICH Valery, 'Belarus-EU Relations: new trends', dans : Mariusz Maszkiewicz (ed.), *Belarus – towards a United Europe*, College of Eastern Europe, Wrocław, 2009. Disponible en ligne: http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/1druk_eng_2009_p.pdf (consulté le 20 avril 2010).
 12. LIAKHOVICH Andrey, 'Belarus' Ruling Elite: Readiness for Dialogue and Cooperation with the EU', Mariusz Maszkiewicz (ed.), *Belarus – towards a United Europe*, College of Eastern Europe, Wrocław, 2009. Disponible en ligne: http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/1druk_eng_2009_p.pdf (consulté le 20 avril 2010).
 13. MAHNCKE Dieter, 'The Logic of the EU Neighbourhood Policy', dans : Dieter Mahncke and Sieglinde Gstöhl (ed.), *Europe's Near Abroad. Promises and prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2008.
 14. MARCINKOWSKA Paula, 'Partnerstwo Wschodnie i jego potencjał'. *Komentarz międzynarodowy Pułaskiego*, No 10/09, Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego, Warszawa, 2009, p 1. Disponible en ligne : http://www.pulaski.pl/media/kmp/2009/Pulaski_Policy_Papers_No_10_09.pdf (consulté le 23 avril 2010).
 15. MARTYNIUK Vitalii, 'Eastern Partnership: Implementation and Monitoring', dans : Vitalii Martyniuk (ed.), *EU's Eastern Partnership: Additional possibilities for European Integration of Ukraine*, Ukrainian Center for Independent Political Research, Kyiv, 2009. Disponible en ligne: http://pdc.ceu.hu/archive/00005809/01/EaP_2009e.

- pdf (consulté le 23 avril 2010).
16. MARTYNIUK Vitalii, 'Transformation of the EU Eastern Policy into the format of Eastern Partnership Initiative', dans : Vitalii Martyniuk (ed.), *EU's Eastern Partnership: Additional possibilities for European Integration of Ukraine*, Ukrainian Center for Independent Political Research, Kyiv, 2009. Disponible en ligne: http://pdc.ceu.hu/archive/00005809/01/EaP_2009e.pdf (consulté le 23 avril 2010).
 17. RAKOVA Elena, 'Evaluation of the Previous Programmes of the European Union', dans: Mariusz Maszkiewicz (ed.), *Belarus – towards a United Europe*, College of Eastern Europe, Wrocław, 2009. Disponible en ligne: http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/1druk_eng_2009_p.pdf (consulté le 20 avril 2010).
 18. RAKOVA Elena, *Privatization in the Republic of Belarus in January-December 2009: Monitoring of Major Changes*, Belarusian Institute for Strategic Studies, Vilnius, 2010. Disponible en ligne: <http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/m0012010en.pdf> (consulté le 25 avril 2010).
 19. ROSCA Alla, HORGĂ Ioan, 'La république de Moldavie – une tête de pont de l'UE ?!' dans: Laurent Beurdeley, *L'Union Européenne et ses espaces de proximité*, Bruylant, Bruxelles, 2007.
 20. SILICKI Vital, 'Belarus: Anatomy of Preemptive Authoritarianism', dans: Valer Bulhauk (ed.), *The Geopolitical Place of Belarus in Europe and the World*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa, 2006. Disponible en ligne: <http://old.kamunikat.org/download.php?item=4624-1.pdf&pubref=4624> (consulté le 1 mai 2010).
 21. VYSOTSKAYA GUEDES VIEIRA Alena, *Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus Relations need a Rethink?*, Finnish Institute for International Affairs, Helsinki, 2008. Disponible en ligne: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Policy-Briefs/Detail/?lng=en&id=55765> (consulté le 20 avril 2010).
 22. WILSON Andrew, POPESCU Nicu, *The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, London, 2009. Disponible en ligne : http://ecfr.3cdn.net/befa70d12114c3c2bo_hrm6bv2ek.pdf (consulté le 1 mai 2010).
 23. ZALESKI Mikhal, 'The Belarusian economy's ability to begin transformation in the context of its possible future entry into the European Union', dans : Mariusz Maszkiewicz (ed.), *Belarus – towards a United Europe*, College of Eastern Europe, Wrocław, 2009. Disponible en ligne: http://www.robert-schuman.eu/doc/actualites/1druk_eng_2009_p.pdf (consulté le 20 avril 2010).
 24. ZLOTNIKOV Leonid, 'The Belarusian 'economic miracle' – illusions and reality' dans : Sabine Fisher (ed.), *Back from the cold ? The UE and Belarus in 2009*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2009, p.65. Disponible en ligne : <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf> (consulté le 15 avril 2010).
 25. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI Przemysław, 'Belarus: The unrecognized challenge',

- dans: Dov Lynch (ed.), *Changing Belarus*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2005, p.88.
26. КЛАСКОВСКИЙ Александр, «Евробеларусы». Два серьёзных перелома, Heinrich Böll Stiftung, Warszawa, 2009. Disponible en ligne : <http://www.boell.pl/web/225-670.html> (consulté le 15 avril 2010).
27. ЛЯХОВИЧ Андрей, 'Состояние и обозримые перспективы белорусско-российских отношений', dans : Цэнтар палітычнай адукацыі, *Зборнік аналітычных дакладаў*, Менск 2007.
28. МАНЁНОК Татьяна, Препятствия на пути участия Беларуси в энергетических программах «Восточного партнерства», Belarusian Institute for Strategic Studies, Vilnius, 2010. Disponible en ligne : <http://www.belinstitute.eu/images/doc-pdf/sa012010.pdf>, (consulté le 30 avril 2010).
29. МИКАЛАЕЎ Ян, 'Вайсковае супрацоўніцтва Беларусі і Расіі', dans : Валер Булгакаў (ed.), *Беларуска-расійская інтэграцыя. Аналітычныя артыкулы*. Выдавецтва "Энцыклапедыкс", Менск, 2002. Disponible en ligne : http://kamu-nikat.h2.pl/knihi.html?pub_start=1400&pubid=9661&lang=PL (consulté le 1 mai 2010).

Sources Internet

1. Belarusian Institute for Strategic Studies, *What Eastern Partnership Should Bring to Belarus*, 24.04.2009, http://democraticbelarus.eu/files/docs/BISS_ODB_EAP_PROPOSAL.pdf (consulté le 3 mai 2010).
2. CADIER David, PARMENTIER Florent, 'UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ?' *DIPLOWEB.COM*, 12.12.2009, <http://www.diploweb.com/UE-Partenariat-Oriental-queelles.html> (consulté le 23 avril 2010).
3. CANCIANI Egidio, *Integrated Border Management. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directorate général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_integrated_border_management_canciani_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
4. CANCIANI Egidio, *Regional Energy Markets & Energy Efficiency. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directorate général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne: http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_regional_energy_canciani_.pdf (consulté le 25 avril 2010).
5. CANCIANI Egidio, *SME Facility. An Eastern partnership Flagship initiative*, Commission européenne, Directorate général Relations extérieures D1, Bruxelles, 2009. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/docs/fs_sme_canciani_en.pdf (consulté le 25 avril 2010).
6. Commission européenne, *Eastern Partnership*, MEMO/09/217, Bruxelles, le 5 mai

- 2009, p.4. Disponible en ligne : <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/217&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (consulté le 26 avril 2010).
7. Commission européenne. Relations extérieures, *EU-Belarus Relations 1991-1999*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_11_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).
 8. Commission européenne. Relations extérieures, *EU-Belarus Relations 2000-2002*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_12_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).
 9. Commission européenne. Relations extérieures, *EU-Belarus Relations 2003-2005*. Disponible en ligne : http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/pdf/eu_belarus_relations_13_en.pdf (consulté le 17 avril 2010).
 10. ENPI Info Centre, *Call for Proposals for EAST-INVEST*, 12.01.2010, http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=20489&id_type=1 (consulté le 3 mai 2010).
 11. European Commission. External Relations, *Recommendations of the Eastern Partnership Civil Society Forum (16-17 November 2009)* http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/recommendations_en.htm (consulté le 26 avril 2010).
 12. European Commission. External Relations, *The CSF Steering Committee*, http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/steering_committee_en.htm (consulté le 26 avril 2010).
 13. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, *Eastern Partnership, Non-paper*, mai 2008, Disponible en ligne: <http://www.msz.gov.pl/files/PARTNERS-TWO%20WSCHODNIE/1en.pdf> (consulté le 23 avril 2010).
 14. Parlement européen, *Débats. Réponse à la question No 44 adressée à la Commission européenne par le député européen Ryszard Czarnecki. Sujet: Violation des droits de la minorité polonaise au Belarus (H-0051/10)*, Strasbourg, le 11 février 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20100211&secondRef=ANN-01&language=EN&detail=H-2010-0051&query=QUESTION> (consulté le 21 avril 2010).
 15. ZASUŃ Rafał, 'Mińsk nie dostanie miliarda euro kredytu z EBI', *Gazeta Wyborcza.biz*, 24.02.2010, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,7599089,Minsk_nie_dostanie_miliarda_euro_kredytu_z_EBI.html (consulté le 1 mai 2010).
 16. БДГ: деловая газета, *У Минска появился шанс реанимировать Соглашение о сотрудничестве и партнерстве с ЕС*, 21.12.2008, <http://bdg.by/news/politics/1514.html> (consulté le 3 mai 2010).
 17. Белорусские новости, «Беллегпром»: лишение торговых преференций ЕС не принесет значительных потерь для концерна, 21.06.2007, http://naviny.by/rubrics/economic/2007/06/21/ic_news_113_272683/ (consulté le 22 avril 2010).

18. Белорусские новости, «Молочная война» началась из-за отказа Минска продать России 12 молокозаводов, 22.06.2009, http://naviny.by/rubrics/economic/2009/06/22/ic_news_113_313291/ (consulté le 25 avril 2010).
19. Белорусское телеграфное агентство, *Беларусь-Россия: хроника «молочного» конфликта. Александр Лукашенко о проблемах в белорусско-российской торговле*, <http://www.belta.by/ru/aticals/chronika-molochno-go-konflikta> (consulté le 25 avril 2010).
20. Белорусское телеграфное агентство, *Первый саммит «Восточного партнерства» в Праге дал официальный старт реализации инициативы*, 07.05.2009, http://www.belta.by/ru/main_news?id=367175 (consulté le 21 avril 2010).
21. Белорусское телеграфное агентство, «Восточное партнерство» выгодно Беларуси и белорусскому народу – Лукашенко, 23.04.2009 <http://www.belta.by/ru/news/president?id=362281> (consulté le 21 avril 2010).
22. ВІДНАВА Ірына, '3D прастора беларускай моладзі', *ARCHE*, 22.12.2008, <http://arche.by/by/9/10/255/> (consulté le 1 mai 2010).
23. ГЛОД Уладзімер, '67% беларусаў ніколі не былі ў Эўразьвязе', *Радыё Свабода*, 01.04.2009, <http://www.svaboda.org/content/article/1565780.html> (consulté le 1 mai 2010).
24. ГРИШКЕВИЧ Алина, 'Беларусь инициирует создание « Форума восточного развития » для взаимодействия стран-партнеров и членов ЕС', *Белорусское телеграфное агентство*, 03.03.2010, http://news.belta.by/ru/belta_news?id=497556 (consulté le 3 mai 2010).
25. ДАКО Елизавета, 'Х.Солана встретился в Минске с руководством Белоруссии и с представителями оппозиции' *Radio France Internationale*, 19.02.2009, http://www.rfi.fr/acturu/articles/110/article_2563.asp (consulté le 20 avril 2010).
26. ДАНЕЙКО Елена, 'Новая политика Евросоюза в отношении Беларуси: pro и contra', *Новая Эўропа*, 10.06.2009, http://www.n-europe.eu/article/2009/06/10/novaya_politika_evrosoyuza_v_otnoshenii_belarusi_pro_i_contra (consulté le 21 avril 2010).
27. ЕРМАК Дмитрий, 'Белорусские НПЗ ударно поработали в убыток', *Белорусские новости*, 16.03.2010 http://naviny.by/rubrics/economic/2010/03/16/ic_articles_113_167071/ (consulté le 25 avril 2010).
28. ЕРМАК Дмитрий, 'МВФ и Россия разошлись в оценках нефтяных потерь Беларуси', *Белорусские новости*, 10.02.2010, http://naviny.by/rubrics/economic/2010/02/10/ic_articles_113_166587/ (consulté le 25 avril 2010).
29. ЗАЯЦ Александр, 'Экономический ликбез. БТС-2 и Nord Stream - головная боль для Беларуси', *Информационный портал TUT.BY*, 24.06.2009, <http://news.tut.by/economics/140764.html> (consulté le 25 avril 2010).

30. Издательский дом «Внешняя торговля», *Экспорт Беларуси в страны ЕС составил более 50% всего объема продаж на внешний рынок*, 03.08.2006, <http://beltrade.by/news/43.html> (consulté le 22 avril 2010).
31. Информационное агентство DELFI, *Солана против новых структур евробезопасности*, 23.03.2009, <http://rus.delfi.lv/news/daily/abroad/solana-protiv-novyh-struktur-evrobezopasnosti.d?id=23583205> (consulté le 24 avril 2009).
32. Информационный портал TUT.BY, *Лукашенко дал добро на переговоры с Украиной по проекту «Одесса-Броды»* 30.03.2010, <http://news.tut.by/economics/165640.html> (consulté le 30 avril 2010).
33. ІГНАТОВІЧ Наста, 'Сацыялагі: Беларусы любяць, але не адстойваюць', *Еўрапейскае радыё для Беларусі*, 11.03.2009, <http://www.euroradio.fm/by/1022/phorumbel/40506/> (consulté le 2 mai 2010).
34. КАРАВЯНКОВА Таццяна, 'Сацыялагі: праз пяць гадоў доля прыхільнікаў еўрапейскага выбару можа перавысіць палову дарослага насельніцтва Беларусі', *БелаПАН*, 25.01.2010, http://belapan.com/archive/2010/01/25/eu_eu_eu2205_358394/ (consulté le 23 avril 2010).
35. КАШИН Василий, НИКОЛЬСКИЙ Алексей, НИКОЛАЕВА Анна, 'Брешь в небе над Москвой. Лукашенко не спешит делиться системой ПВО', *Ведомости*, 09.02.2007, http://www.gazetaby.com/index.php?sn_nid=4984&sn_cat=32 (consulté le 1 mai 2010).
36. КЛАСКОВСКИЙ Александр, 'Визит Лукашенко в Литву: феномен «белорусского Каддафи»?', *Белорусские новости*, 15.09.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/09/15/ic_articles_112_164498/ (consulté le 21 avril 2010).
37. КЛАСКОВСКИЙ Александр, 'Правду о Второй мировой в Беларуси перечеркивает «Линия Сталина»', *Наши новости*, 01.09.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/9/1/ic_articles_112_164281/ (consulté le 22 avril 2010).
38. КЛАСКОЎСКИ Аляксандр, 'Лукашэнку могуць не запрасіць у Прагу з тэхнічных прычын', *Наша Ніва*, 25.03.2009, <http://nn.by/?c=ar&i=24885> (consulté le 21 avril 2010).
39. КОЖЕМЯКИН Андрей, 'У России уже есть подарок для Беларуси к Новому году... 2012-му', *Белорусские новости*, 17.03.2010, http://naviny.by/rubrics/economic/2010/03/17/ic_articles_113_167105/ (consulté le 25 avril 2010).
40. «Комсомольская правда» в Белоруссии, *В Россию белорусы уже не хотят, а в дружбу с Европой еще не верят*, 12.06.2009, <http://kp.by/daily/24309.1/502837/> (consulté le 23 avril 2010).
41. КОРОВЕНКОВА Татьяна, 'Власти подморозили европеизацию, но и Россия уже не лучший друг', *Информационный портал TUT.BY*, 29.04.2010, <http://news.tut.by/168586.html> (consulté le 1 mai 2010).
42. МАНЕНОК Татьяна, 'Перспективы Беларуси в условиях кризиса в контексте

- усиления зависимости от российских энергоресурсов», *Сайт экспертного сообщества «Наше мнение»*, 4.11.2009, <http://nmnby.eu/news/discussions/1962.html> (consulté le 25 avril 2010).
43. МЕЛЬЯНЦОЎ Дзяніс, 'СПА ў абмен на крэдыты', *ARCHE*, 10.02.2009, <http://arche.by/by/10/10/363/> (consulté le 1 mai 2010).
44. НЕКРАШЕВИЧ Николай, 'Кто и как побеждал в углеводородных войнах России и Беларуси', *Завтра твоей страны*, 18.01.2010, http://zautra.by/art.php?sn_nid=5566&sn_cat=17 (consulté le 20 avril 2010).
45. НИКОЛЮК Сергей, 'Портрет белорусского «европейца»', *Новая Эўропа*, http://www.n-europe.eu/article/2010/04/21/portret_belaruskogo_«evropeitsa» (consulté le 2 mai 2010).
46. Новая Эўропа, *Лукашенко в Киеве: о заговоре фармацевтов и энергетике*, 06.11.2009, http://n-europe.eu/news/2009/11/06/lukashenko_v_kieve_o_zagovore_farmatsevtov_i_energetike (consulté le 22 avril 2010).
47. Официальный портал Президента Республики Беларусь, *Послание Президента Республики Беларусь Александра Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию*, 21.04.2010, <http://www.president.gov.by/press86246.html> (consulté le 25 avril 2010).
48. Праваабарончы цэнтр «Вясна», *У Беларусі - новы закон аб СМІ*, 09.02.2009, <http://spring96.org/be/news/27116/> (consulté le 21 avril 2010).
49. ПРОТАСКИН Владислав, 'В белорусской экспортной корзине – дефицит товаров', *Завтра твоей страны*, 15.12.2009, http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=5420&sn_cat=17 (consulté le 27 avril 2010).
50. РАХЛЕЙ Марина, '«Восточное партнерство» для Минска обрело треугольный контур', *Белорусские новости*, 30.12.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/12/30/ic_articles_112_166059/ (consulté le 30 avril 2010).
51. РАХЛЕЙ Марина, 'Беларусь и Евросоюз: история диалога', *Белорусские новости*, 09.10.2009, http://naviny.by/rubrics/politic/2009/10/09/ic_articles_112_164879/ (consulté le 17 avril 2010).
52. РОМАНЧУК Ярослав, 'Европейский Союз – Беларусь: программа «Восточное партнерство»', *Минский столичный союз предпринимателей и работодателей*, 15.10.2009, http://allminsk.biz/content/view/3957/116/#_ftn3 (consulté le 30 avril 2010).
53. Рух «За Свабоду!», *Адзіная сістэма СПА – хутчэй міф, чым рэальнасць*, 05.02.2009, http://zasvabodu.info/analytics/data/ic_200/4416/rowselect-9-10/ (consulté le 2 mai 2010).
54. СІЛІЦКІ Віталь, 'Хайекам па цюльпанах, альбо Чаму лібералізацыя – найлепшая для Лукашэнкі контррэвалюцыя', *Наша Ніва*, 22.04.2010, <http://nn.by/?c=ar&i=37646> (consulté le 25 avril 2010).

-
55. СУЗДАЛЬЦЕВ Андрей, '«Восточное партнерство» ЕС и риски для России', *Информационное агентство AFN*, 25.05.2009, <http://www.afn.by/docs/i/119044> (consulté le 3 mai 2010).
 56. СУЗДАЛЬЦЕВ Андрей, 'Задание на весну. 2008', *POLITOBOZ.COM*, 04.03.2008, <http://www.politoboz.com/content/zadanie-na-vesnu-2008?page=2> (consulté le 2 mai 2010).
 57. ЦЫГАНКОЎ Віталь, Пасьля крэдыту Расея запатрабуе рубля, *Радыё Свабода*, 21.10.2008, <http://www.svaboda.org/content/article/1331655.html> (consulté le 22 avril 2010).

College of Europe Natolin Campus Publications

NATOLIN RESEARCH PAPERS SERIES

- 1/2011 KERRY LONGHURST
Derisory Results or Reasons to be Cheerful?
Evaluating the Implementation of the European Neighbourhood Policy
in Ukraine, Moldova and Belarus
- 2/2011 IVÁN MARTÍN
European Neighbourhood Policy in Southern Mediterranean Countries –
Assessment 2005-2010
- 3/2011 LAURE DELCOUR AND HUBER DUHOT
Bringing South Caucasus Closer to Europe: Achievements and Challenges
in ENP Implementation
- 4/2011 HANNES ADOMEIT
Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU
- 5/2011 MACHTELD VENKEN
Migration and War Memory in a European Perspective.
A Case-Study on Displaced Persons in Belgium

NATOLIN BEST MASTER THESIS SERIES

- 1/2010 DIANA BABAYAN
Balancing Security and Development in Migration Policy –
EU Mobility Partnerships
- 2/2010 PETER MILTNER
The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership:
A Comparative Analysis
- 3/2010 ALIAKSANDR PAPKO
Les défis du Partenariat oriental: le cas du Belarus

If you would like to be added to the mailing list and be informed of new publications and Natolin Campus events, please email: publications.natolincampus@coleurope.eu.

All publications can be accessed at: www.coleurope.eu/publications

**PUBLISHED BY THE COLLEGE OF EUROPE NATOLIN CAMPUS
FUNDACJA KOLEGIUM EUROPEJSKIE
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · PL-02-792 WARSZAWA · POLAND/POLOGNE
e-mail: publications.natolincampus@coleurope.eu · www.coleurope.eu**

ISBN 978-83-63128-00-5