

---

## Dialogue Biélorus-UE: vers plus de pragmatisme?

### Description

L'annonce du début d'un dialogue sur la libéralisation du régime de visas avec l'UE fut le résultat le plus important du Sommet du Partenariat Oriental de 2013 pour le Biélorus. Dans le contexte actuel cette initiative apparaît comme une tentative pragmatique de rééquilibrer les choix d'alliance du Biélorus alors que se restreint le champ des possibles.

---

L'initiative pour le Partenariat Oriental (PO), une politique étrangère commune datant de 2009, est devenue le premier cadre multilatéral de l'Union européenne (UE) pour entrer en relation avec ses voisins post-soviétiques. Avant leur mise en œuvre, et jusqu'à ce jour les politiques de l'UE à l'égard du Biélorus pouvaient se résumer à l'injonction «*respectez nos conditions pour que progressent nos relations*», tandis que la réponse des autorités biélorusses est «*privilegiez les vraies sphères de coopération et acceptez-nous tels que nous sommes*».



### Le Partenariat Oriental: cinq années sans progrès

Le Biélorus est depuis longtemps un *outsider* pour ce qui est de l'approfondissement des relations bilatérales avec l'UE, car dès 1997 «*la détérioration de la situation politique au Biélorus*» a poussé le Conseil européen à ne pas conclure d'Accord de Coopération et de Partenariat avec Minsk.[1] Bruxelles explique cette limitation de la coopération avec le Biélorus du fait des «*politiques menées par le régime du président Aliaksandr Loukachenka, [qui] empêchent l'UE d'offrir une pleine participation à la politique de voisinage*».[2] Aussi peut-on considérer l'inclusion du Biélorus dans le PO comme une avancée puisqu'elle ouvrit la voie à l'institutionnalisation des relations, ne fut-ce qu'au niveau multilatéral.

L'UE a posé comme condition à ses efforts pour développer ses relations avec le Biélorus que ce dernier progresse en matière d'état de droit, de démocratie et de respect des droits de l'homme. Cependant les relations bilatérales atteignirent leur plus bas niveau après les élections présidentielles de décembre 2010 et la vague répressive qui suivit. Les désaccords mutuels empirèrent en septembre 2011 après que la délégation biélorusse eût quitté le deuxième sommet du PO à Varsovie. Entre temps, l'UE avait imposé des mesures restrictives à l'interdiction de visa et gel des avoirs contre plus de 160 membres de l'élite dirigeante. A partir de mars 2012, la Commission européenne concentra ses efforts sur le Dialogue Européen pour la Modernisation, une plateforme pour dialoguer avec la société biélorusse, à l'intention des ONG et de l'opposition politique du pays et qui excluait donc, comme auparavant, les représentants du régime.

Aussi malgré la mise en œuvre du PO les relations Biélorus-UE se caractérisent-elles par un dialogue limité, dominé par la défiance mutuelle et l'antagonisme politique. Dès un côté, l'UE a reconnu l'importance du Biélorus en tant que partenaire, mais s'en tient au principe de la conditionnalité. De l'autre, les autorités du Biélorus ont essayé de faire valoir leur vision du PO comme un cadre de coopération à plusieurs vitesses, *«axé sur les résultats [...], qui devrait servir les intérêts pragmatiques de tous les États partenaires, et la Grande Europe dans son ensemble, en mettant l'accent sur le développement durable et la modernisation économique et sociale sur cette partie du continent.»*[3] Ces approches impliquent des positions plutôt inflexibles de part et d'autre, maintenant le statu quo qui prévalait dans les relations Biélorus-UE avant le lancement du PO. Pour autant une telle situation laisse ouverte une fenêtre d'opportunités pour le développement de la coopération Biélorus-UE dans certains domaines.

### Dans l'ombre de l'Ukraine

L'annonce par le ministre des Affaires étrangères Uladzimir Makeï du dialogue avec l'UE sur la libéralisation du régime des visas fut le résultat le plus important du dernier sommet du PO pour le Biélorus. Tout d'abord, indépendamment des raisons pour lesquelles les autorités répondraient à l'invitation négocier de Bruxelles, le régime des visas est une question purement technique, et non politique. Elle requiert l'expression d'un intérêt partagé et dépend donc de la volonté politique des deux parties. Malgré tout, faciliter le passage des frontières entre le Biélorus et l'UE ouvre bien une fenêtre d'opportunités, vu que même sur le long terme, l'objectif n'est pas d'éliminer les contrôles aux frontières. Deuxièmement, depuis plusieurs années le Biélorus est le premier pays au monde en termes de nombre de visas Schengen délivrés par habitant.[4] Cependant, les Biélorusses paient ce visa Schengen bien plus cher (60 €) que les ressortissants d'autres pays du PO ou de Russie (35 €). Troisièmement, un régime de visa réciproquement plus libéral pour les personnes entrantes pourrait objectivement soutenir l'industrie touristique du Biélorus. On voit qu'aucune de ces questions ne recoupe les controverses politiques qui marquent les relations Biélorus-UE. Elles sont compatibles avec les objectifs du PO d'encourager les contacts entre les individus et reflètent aussi la vision pragmatique que les autorités biélorusses ont du Partenariat Oriental.

Le bilan des résultats du PO *«ressemble à une ligue à deux niveaux, dans laquelle les «champions» qui étaient sur le point d'initier ou de signer un accord d'association montent en première division, tandis que les autres sont relégués en seconde division.»*[5] Cela est conforme avec le principe du *«more for more»* annoncé en mai 2011 par la version révisée de la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Le Biélorus, seul pays-partenaire que ne mentionnait pas nommément le programme de la présidence lituanienne du Conseil de l'UE en 2013, est devenu un *outsider* de deuxième division. Dès lors que l'UE se focalise sur les pays de la première division, en particulier l'Ukraine, le Biélorus n'a reçu qu'une attention marginale à Vilnius. Dans ce contexte, le message *«constructif»* d'U.Makeï avait peu de chances de retenir beaucoup d'attention.

### Le pragmatisme revisité

En fait le Biélorus a toujours été un laissé-pour-compte du PO. Pourtant les autorités ont

rÃ©pÃ©tÃ© Ã  l'Ã©nvi que leur pays Ã©tait prÃ©t Ã  collaborer avec l'UE dans le cadre du PO. Uladzimir Makei est allÃ© plus loin en intimant il y a peu Ã  l'UE d'abandonner la conditionnalitÃ© et Ã  «son approche taille unique des pays-partenaires».[6]

Cette dÃ©claration illustre bien les efforts diplomatiques du BiÃ©lorus pour inciter l'UE au pragmatisme. Tout d'abord, sur fond de crise ukrainienne, les autoritÃ©s biÃ©lorusses tÃ©chent de mettre en avant l'avantage, pour l'UE, que reprÃ©sente un «BiÃ©lorus souverain, indÃ©pendant et intÃ©gre, qui contribue au maintien de la stabilitÃ© et de la sÃ©curitÃ© en Europe».[7] Ensuite, U.Makei a soulignÃ© combien un rapprochement avec l'UE sous l'Ã©gide du PO est peu attrayant pour le BiÃ©lorus, comparÃ© Ã  ce que les autres pays partenaires peuvent obtenir par le biais des Accords d'Association. Les autoritÃ©s biÃ©lorusses s'efforcent aussi de souligner que l'UE a besoin de dÃ©velopper une stratÃ©gie de coopÃ©ration sur le long terme, en rupture avec la politique actuelle, qui «se rÃ©sume Ã  des actions ad hoc planifiÃ©es, au mieux, avec une visÃ©e de court terme».[8] Enfin, elles insistent sur la nÃ©cessitÃ© d'une approche plus pragmatique en rappelant l'importance Ã©conomique de l'UE en tant que deuxiÃ©me partenaire commercial du BiÃ©lorus, derriÃ¨re la Russie.

De toute Ã©vidence, les autoritÃ©s biÃ©lorusses ressassent la mÃªme antienne en s'efforÃ§ant de «dÃ©politiser» les relations bilatÃ©rales de leur pays avec l'UE, qu'elles considÃ¨rent comme la maniÃ¨re la plus rationnelle de sortir de l'impasse actuelle Ã  l'ignorant ainsi la condition posÃ©e par l'UE comme prÃ©alable Ã  leur normalisation, Ã  savoir la libÃ©ration et la rÃ©habilitation des prisonniers politiques. Ce qui est nouveau, cependant, est que Minsk invoque la rhÃ©torique de la stabilitÃ© rÃ©gionale, en agitant le risque d'une menace (russe) contre la souverainetÃ© et l'intÃ©gritÃ© territoriale du BiÃ©lorus afin de forcer l'UE Ã  substituer Ã  son approche fondÃ©e sur les valeurs une approche plus pragmatique, inspirÃ©e par la *Realpolitik*.

Dans cette optique, le championnat du monde de hockey sur glace 2014 qui se tient Ã  Minsk en mai revÃªt une importance particuliÃ¨re. D'un cÃ´tÃ©, les autoritÃ©s vont forcÃ©ment tÃ©cher de faire de l'Ã©vÃ©nement une copie miniature des Jeux Olympiques de Sotchi de l'hiver 2014. De l'autre, le mercantilisme des autoritÃ©s biÃ©lorusses, qui se manifeste par la levÃ©e provisoire de l'exigence d'un visa pendant la durÃ©e de la compÃ©tition, apparaÃ®t comme un geste de bonne volontÃ©, destinÃ© Ã  ouvrir une fenÃªtre d'opportunitÃ©s, et qui pourrait porter ses fruits Ã  moyen terme. En rÃ©alitÃ© le Championnat offre au BiÃ©lorus la possibilitÃ© de faire connaÃ®tre aux Ã©trangers sa culture nationale sous un jour meilleur. Globalement mÃ©connue, ou alors perÃ§ue comme faisant partie d'une soit-disant *RussosphÃ¨re*, c'est pourtant cette culture nationale qui sert de marqueur identitaire de la spÃ©cificitÃ© biÃ©lorusse. Accueillir cet Ã©vÃ©nement pourrait donner l'occasion aux Ã©trangers de revoir leur perception du BiÃ©lorus, qui est pour l'heure largement conditionnÃ©e par la dichotomie et l'antagonisme entre le rÃ©gime d'une part, et l'opposition politique et la sociÃ©tÃ© civile de l'autre, un schÃ©ma qui ne laisse aucune place au *peuple* biÃ©lorusse en tant que tel. Dans tous les cas, cet Ã©vÃ©nement pourrait aider Ã  redÃ©couvrir le moins connu de tous les pays europÃ©ens et, partant, Ã©liminer ne fut-ce qu'une partie des stÃ©rÃ©otypes Ã  son sujet.

Toutes les Ã©tapes du dÃ©veloppement du PO jusqu'au Sommet de Vilnius, et les rÃ©sultats de celui-ci en ce qui concerne le BiÃ©lorus, illustrent la stabilitÃ© du *statu quo* actuel dans les relations BiÃ©lorus-UE. Cependant, vus l'Ã©volution des choses en Ukraine et le manque de perspicacitÃ© de l'ultimatum intimant aux pays du PO de faire un choix exclusif entre l'UE et la Russie, les

récents changements du discours de politique étrangère belge en faveur de plus de mercantilisme et pour promouvoir le pays aux yeux des touristes et des investisseurs, sont un signe que le régime essaie de rééquilibrer ses choix d'alliance dans la mesure du possible. L'avenir dira si le régime est prêt à faire des concessions dans cette optique.

#### Notes :

- [1] EU Delegation in Minsk, *Relations between Belarus and the EU – an Outline*, [http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu\\_belarus/political\\_relations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/eu_belarus/political_relations/index_en.htm), dernier accès: mai 2014.
- [2] EU Council, *EuropeAid Country Cooperation – Belarus*, [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/belarus/belarus\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/belarus/belarus_en.htm), dernier accès: mai 2014.
- [3] Siarhei Martyna *«Hopes and concerns over the Eastern Partnership – the Belarus view»*, *Baltic Rim Economies*, No. 2, 28/4/2010, p. 5, [www.utu.fi/yksikot/tse/yksikot/PEI/BRE/Documents/BRE\\_2\\_2010\\_Web%5B1%5D.pdf](http://www.utu.fi/yksikot/tse/yksikot/PEI/BRE/Documents/BRE_2_2010_Web%5B1%5D.pdf).
- [4] Andrei Yelisseyeu *«How isolated is Belarus? Analysis of Schengen Countries»* consular statistics (2007-2011), *BISS Research Study* SA #01/2012RU, 7/06/2012, [http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/english\\_research\\_yelis.pdf](http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/english_research_yelis.pdf).
- [5] Kiryl Kascian and Hanna Vasilevich *«Belarus: a second-tier partner of the EU?»*, *Belarusian Review*, vol. 25, No. 4 (2013), p. 2, [http://thepointjournal.com/output/index.php?art\\_id=284&spr\\_change=eng](http://thepointjournal.com/output/index.php?art_id=284&spr_change=eng).
- [6] Uladzimir Makei *«The EU is realizing the need to cooperate with Belarus»*, *BeITA*, 3/3/2014, <http://news.belta.by/en/news/politics?id=741569>.
- [7] Ibid.
- [8] Kiryl Kascian *«Belarus – EU: how to deal with the outsider?»*, *Belarusian Review*, vol. 26, No. 1 (2014), p. 5, [http://thepointjournal.com/output/index.php?art\\_id=288&spr\\_change=eng](http://thepointjournal.com/output/index.php?art_id=288&spr_change=eng).

Traduit de l'anglais par : Anaïs Marin

[Lien vers la version originale du texte en anglais](#)

**Vignette** : Volat, la mascotte des championnats du monde de hockey sur glace, devant le Cirque d'État belge à Minsk. Photo: Anaïs Marin, avril 2014.

\* Chercheure associée au European Centre for Minority Issues ([www.ecmi.de](http://www.ecmi.de)) et éditeur adjoint de *Belarusian Review* ([thepointjournal.com](http://thepointjournal.com)).

**date de création**

19/06/2014

**Champs de mots**

**Auteur-article** : Hanna VASILEVICH\*