



Notes d'information

En direction du sommet de Riga: redéfinir le Partenariat oriental

Rédigées par **Diāna Potjomkina**, Chercheuse à l'Institut letton de la politique internationale

Changements radicaux dans le Partenariat oriental : quels et quand?

Bulletin préparé par l'Institut letton des affaires internationales

Les événements en Ukraine et autour d'elle ont incité l'UE à se pencher sur la situation dans les pays voisins de l'Est et ont soulevé des questions relatives à l'avenir du Partenariat oriental (PO). Il demeure difficile de construire un consensus parmi les États membres de l'UE, de fournir des solutions tangibles et d'élaborer une stratégie durable et crédible de voisinage.

Premièrement, certains experts et décideurs politiques au sein de l'UE affirment que “la politique de voisinage est morte¹”, et même ceux qui soutiennent la politique européenne de voisinage en général et le PO en particulier, ne proposent actuellement pas de vision commune et dynamique sur la manière dont l'UE devrait procéder. Deuxièmement, des facteurs extérieurs entrent en jeu : les pays du Partenariat oriental eux-mêmes, la Russie et les autres pays de la région. **Comment l'UE peut-elle avancer dans cet environnement ambigu ?** Ce bulletin présente les principaux défis et pose des questions clés que les décideurs politiques devront examiner.

Le Partenariat oriental actuellement : objectifs, résultats, limites

La coopération avec les pays voisins est une **priorité évidente** pour l'UE : premièrement, toute évolution de la situation dans les pays voisins aurait un impact sur l'UE elle-même, et, comme l'a démontré l'Ukraine, nous devons tenir compte de l'interdépendance en matière de sécurité ; deuxièmement, les voisins apportent déjà, et peuvent augmenter davantage leur contribution positive à la politique de l'UE, par exemple, 140 militaires géorgiens participent à la mission de l'UE en République centrafricaine.

Cependant, des appréciations diamétralement opposées sont exprimées à l'égard de la politique du PO menée par l'UE depuis 10 ans : d'une politique plutôt réussie à un avis selon lequel elle serait “morte”. Cela dépend, évidemment, de la perception de **l'objectif final** : dans l'hypothèse où cette politique a pour but de maintenir des contacts politiques, d'offrir aux pays du Partenariat oriental un développement alternatif et d'inciter au moins certains États / parties prenantes aux réformes démocratiques, le PO a été plutôt efficace. Les accords d'association, y compris les accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC) font partie des **traités internationaux les plus ambitieux** de l'UE. Toutefois, si l'objectif final est plus ambitieux, notamment la création des liens étroits entre l'UE et ses voisins, la moitié des pays partenaires (Biélarus, Arménie, Azerbaïdjan) sont encore loin de l'UE, tandis que l'autre moitié (Géorgie, Moldova, Ukraine), malgré les réformes entreprises, n'ont pas encore pleinement atteint les normes de l'UE. Malheureusement, il n'existe aucun consensus au sein de l'UE sur la finalité du PO.

1 Nathalie Tocci, “The Neighbourhood Policy is Dead. What's Next for European Foreign Policy Along its Arc of Instability?”, IAI documents de travail 14 | 16 (Rome: novembre 2014), <http://goo.gl/kGs0AC>



Rapprochement des pays du PO des normes de l'UE²

Domaine de coopération	Indices de rapprochement (1=le meilleur ; 0=le pire)					
	Moldova	Géorgie	Ukraine	Arménie	Azerbaïdjan	Bélarus
Démocratie	0.72	0.54	0.64	0.47	0.31	0.20
État de droit	0.61	0.63	0.60	0.51	0.42	0.23
Justice, liberté et sécurité	0.94	0.67	0.76	0.47	0.76	0.43
Commerce et coopération économique	0.71	0.54	0.72	0.54	0.57	0.38

Le **soutien** apporté dans le cadre du PO est principalement politique et technique, c'est-à-dire, visant des groupes concrets (en particulier, les institutions gouvernementales, les entreprises, les établissements d'enseignement, les associations), et les réformes attendues dans ces secteurs serviraient de catalyseur pour des changements plus profonds dans la société tout entière.

L'UE ne fournit pas de soutien complet aux différentes couches de la société (p. ex., les services sociaux) et le fameux principe en vigueur "faire plus pour avoir plus" signifie que seuls les réformateurs réussis obtiennent des avantages tangibles. Vis-à-vis des États autoritaires comme le Bélarus, l'objectif de l'UE est de transférer des fonds vers le secteur non gouvernemental, et théoriquement chaque État devrait obtenir une proportion égale de financement, mais en pratique ce n'est pas le cas. Au cours de la période 2014-2017, la Géorgie, la plus réussie, reçoit environ 27 euros par habitant, tandis que l'Arménie touche presque deux fois moins³. La visibilité de l'UE au sein des sociétés civiles du partenariat, où les attitudes demeurent mitigées, doit être améliorée, car souvent ces sociétés ne perçoivent pas les avantages tangibles de la coopération. Officiellement, le PO ne promet pas aux partenaires une **perspective d'adhésion**, étant donné qu'elle ne pourrait être soutenue que par 5 ou 6 États membres de l'UE, bien que d'autres acteurs au sein de l'UE, y compris le Parlement européen, l'aient encouragée.

Concernant le **contexte international**, il est à noter que la situation dans tous les pays du Partenariat oriental est suivie de près et souvent influencée par la **Russie** qui ne veut pas renoncer à son influence. Cinq des six pays partenaires sont confrontés, d'une façon ou d'une autre, aux différends territoriaux avec une présence de la Russie dans tous les cas. La Russie accroît sa présence militaire dans le sixième pays, au Bélarus. En ce qui concerne le commerce, les pays du Partenariat oriental sont étroitement liés à l'UE : pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova et probablement bientôt pour l'Ukraine, l'UE est un partenaire commercial plus important que la Russie. Pour ces pays, le rôle de l'UE en matière de commerce est semblable à celui de la Russie pour le Bélarus⁴.

² EaP Index 2013, <http://www.eap-index.eu/>, tableau tiré de Baltang Dorina, Giselle Bosse, p. 10, réédité dans Laurynas Kasčiūnas, Vilius Ivanauskas, Vytautas Keršanskas, Linas Kojala, "Eastern Partnership in a Changed Security Environment: New Incentives for Reform", the Eastern Europe Studies Centre (Vilnius, novembre 2014), <http://goo.gl/vROEqD>

³ "EU, Georgia Hold First Association Council Meeting", 19.11.2014, <http://goo.gl/f0qA7c>; Siranush Ghazanchyan, "EU announces new support to Armenia", 03.11.2014, <http://goo.gl/Z6THLu>

⁴ Michael Emerson, atelier "Countdown to the Vilnius Summit: The EU's Trade Relations with Moldova and the South Caucasus", European Parliament Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B Policy Department, 2013, <http://www.europarl.europa.eu>; Regional Repercussions of the Ukraine Crisis: Challenges for the Six Eastern Partnership Countries, Europe Policy Paper 3/2014, eds. Alina Inayeh, Daniela Schwarzer and Joerg Forbrig (The German Marshall Fund of the United States, July 2014), <http://goo.gl/jpYRUc>



Toutefois, la crise en Russie aura vraisemblablement des répercussions sur le PO non seulement dans le contexte du commerce, mais diminuera aussi, par exemple, les transferts de fonds, car la Russie est le pays de destination le plus important pour les travailleurs migrants de tous les pays du PO, sauf la Moldova⁵. Quatre des six pays du PO dépendent entièrement ou en grande partie du gaz naturel de la Russie. La Russie n'est évidemment pas le seul acteur international dans cette région. Les **Etats-Unis** sont fortement intéressés par le PO, la **Turquie** est active dans le Caucase du Sud et la région de la mer Noire, la **Chine** préférerait éviter une augmentation de l'influence de la Russie dans son voisinage⁶ ; par ailleurs, les pays du PO font partie du réseau de transit eurasiatique, ils entretiennent des relations bilatérales avec d'autres pays (organisations) et sont engagés dans divers formats de coopération multilatérale.

Projets, scénarios, solutions possibles

Quatre principaux scénarios peuvent être envisagés dans le cadre du développement du Partenariat oriental, ils dépendent principalement des facteurs externes :

- 1. Coopération étroite et rapprochement graduel des normes de l'Union européenne ; un statut renforcé de pays associé ou même une possibilité d'adhésion à l'UE par la suite.**
Ce serait le scénario souhaitable pour l'UE, néanmoins, il dépend de plusieurs facteurs : une action décisive et concertée de l'UE ; une aide accrue de l'UE et de la communauté internationale, y compris un soutien aux pays moins réussis, à condition d'un contrôle de l'utilisation de l'aide reçue ; l'absence des chocs intérieurs ou leur prévention rapide ; la non-ingérence de la Russie ou une capacité d'éliminer les obstacles créés par ce pays (ce facteur peut être influencé par une politique appropriée de l'UE) ; l'absence d'autres ébranlements externes majeurs.
- 2. Dépérissement du PO / passage dans une "zone grise", devenant une source latente d'instabilité près des frontières de l'UE.**
Ce scénario est possible si l'UE continue d'agir comme avant, sans intensifier son appui aux pays voisins et leur implication, et si la Russie évite des provocations majeures ; évidemment, la situation dans les pays du PO est importante, néanmoins, les coûts liés aux réformes de l'intégration européenne sont trop élevés pour que ces pays puissent les couvrir par eux-mêmes.
- 3. Polarisation accrue et conflits dans le voisinage**, aussi bien intérieurs, qu'internationaux, par exemple, si la Russie prend le contrôle sur le Bélarus ou si des conflits armés commencent en Arménie ou en Azerbaïdjan.
Du point de vue de l'UE, c'est un scénario très dangereux qui peut provoquer une grave crise de sécurité et humanitaire. Ce scénario n'est pas exclu si l'UE ne procède pas à la résolution des problèmes socio-économiques et des crises politiques. Cela annoncerait probablement **la fin du Partenariat oriental**, donc, une politique régionale globale ne serait plus possible.
- 4. "L'Europe élargie contre la Russie"** : les partenaires orientaux forment une alliance avec l'UE, provoquant une nouvelle détérioration des relations avec la Russie. Ce scénario est moins probable, car même si le régime politique russe actuel restait en place, la Russie pourrait utiliser les faiblesses internes des pays du PO ; pourtant, il est peu probable que la Russie cherche à entrer en une nouvelle confrontation avec une communauté occidentale forte et cohérente.

5 Répercussions au niveau régionale de la crise en Ukraine

6 Nicu Popescu and Camille Brugier, "Ukraine: The View from China", EUISS Alert, mars 2014, <http://goo.gl/re5180>



La Commission européenne a l'intention de publier un rapport sur la politique européenne de voisinage à la fin de 2015. La Lettonie, ainsi que les autres États membres de l'UE conviennent qu'il est nécessaire d'entreprendre des changements de cette politique dès maintenant, et les premières solutions émergent déjà. La présidence lettone du Conseil de l'UE et la Commission européenne envisagent les objectifs suivants :

- **élaborer** des propositions sur mesure pour répondre aux besoins de chaque pays partenaire et de mettre en place une politique plus **flexible** de l'UE;
- renforcer la **coopération économique** et soutenir le développement économique des partenaires orientaux;
- **réexaminer** la mise en œuvre de la politique du Partenariat oriental, en particulier les accords d'association et les accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC).

La coopération en matière de **sécurité** est un autre domaine où un large consensus est observé.

La présidence lettone souhaite élaborer et proposer aux partenaires une feuille de route qui servirait de guide dans la mise en œuvre des accords d'association et des accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), en apportant ainsi un soutien pratique ; développer les relations avec les partenaires dans un **large éventail de domaines**, à savoir : le transit, l'énergie, le soutien à la société civile, l'éducation, la coopération au niveau des municipalités et des entreprises ; poursuivre la libéralisation du régime des visas. Reprenant l'héritage du sommet de Vilnius, la Lettonie développera probablement la question de la création d'une zone économique régionale⁷ (une étude de faisabilité est prévue). Le ministre letton des Affaires étrangères a également suggéré de discuter de la création d'un partenariat euro-atlantique en impliquant ainsi les États-Unis.

Ces innovations ont été nécessaires, mais sont-elles suffisantes pour assurer un processus stable des réformes dans les pays du Partenariat oriental ? Pour assurer la stabilité dans les pays voisins de l'UE, des mesures supplémentaires devraient être considérées, par exemple :

- **perspective crédible d'adhésion** des pays du Partenariat oriental à l'UE, à condition que toutes les réformes soient mises en œuvre à un niveau suffisant, et sans dépasser les conditions appliquées aux États devenus membres après 2004 ou aux pays des Balkans ;
- **garanties de sécurité /assistance** contre l'ingérence de la Russie et d'autres types de conflits : ces mesures pourraient être mises en place en collaboration avec des organisations internationales et d'autres représentants de la communauté internationale;
- développement de la **sécurité énergétique** et des connexions d'infrastructure dans les pays du Partenariat oriental;
- **aide financière importante pour le maintien de la stabilité socio-économique**, non seulement en matière de réformes d'intégration européenne, mais aussi aux pays qui ne sont pas prêts à mettre en œuvre des réformes plus larges, comme le Bélarus, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'objectif de cette aide est de renforcer les positions de l'UE dans la région. L'UE doit tendre la main à la population de ces pays, en particulier dans les **régions**. Une détérioration, même à court terme, de la situation socio-économique provoquerait des sentiments anti-UE qui seraient utilisés immédiatement par la Russie. Si des ressources pour cet objectif ne peuvent pas être trouvées dans l'UE ou à l'échelle internationale, des emprunts ou un soutien alternatif pourraient être envisagés ;

7 "Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Vilnius, 28-29 novembre 2013", <http://goo.gl/8o4t1V>

- **ouverture mûrement réfléchie du marché du travail de l'UE** qui permettrait le rapprochement des États partenaires des quatre libertés fondamentales de l'UE (libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux), pour maintenir la stabilité socio-économique et créer des relations plus étroites avec l'UE ;
- une amélioration de la visibilité de l'UE et de la communication dans les pays du Partenariat oriental, assurant notamment le fonctionnement des médias indépendants de qualité en langues nationales et en russe.

Points de discussion :

1. Que pouvons-nous proposer à des pays du Partenariat oriental qui ne sont pas intéressés par un rapprochement complet des normes de l'UE, mais souhaitent diversifier leur politique étrangère, notamment, au Bélarus, à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan (une coopération sans intégration) ? Est-il possible de développer un cadre juridique alternatif à l'accord d'association ? Est-il possible de remplacer le «paiement en aval» par le «paiement en amont» ?
2. Comment attirer des ressources matérielles et politiques de l'UE et de la communauté internationale ? Par exemple, pouvons-nous proposer aux partenaires orientaux un plan d'investissement ?
3. Comment peut-on s'assurer que les réformes ne nuisent pas aux groupes potentiellement vulnérables, comme des agriculteurs, des habitants des régions éloignées, des travailleurs d'usines ?
4. L'UE peut-elle se mettre d'accord sur l'attribution du statut d'État membre en tant que but ultime pour les États partenaires qui, après avoir accompli toutes les exigences, sont intéressés par l'adhésion à l'UE ? Est-ce que la demande de l'Ukraine pourrait être admise en 2020 ?
5. Quelle est notre implication dans d'autres projets alternatifs d'intégration, en particulier dans l'Union économique eurasiatique (UEEA) ? Devrions-nous prendre en compte l'avis de certains analystes qui préfèrent les négociations avec l'UEEA à celles avec la Russie⁸ ?
6. Faut-il négocier avec la Russie ; si oui, quand et dans quelles conditions ? Avons-nous besoin d'un processus "Helsinki-2"⁹ ?
7. Serait-il possible d'inclure la Turquie, les États-Unis, et, peut-être, la Russie, ainsi que d'autres pays de la région dans au moins certains événements du PO¹⁰ ?
8. Qui est dans la meilleure position pour administrer le processus du partenariat dans le cadre de l'UE ? Comment pouvons-nous améliorer les mécanismes existants ? Quel sera le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux ?
9. Comment, dans le cadre du partenariat, pouvons-nous assurer le contrôle du processus, de la mise en œuvre des réformes et du contrôle des dépenses provenant de l'aide internationale ? Faudrait-il désigner les représentants spéciaux dans la région ?
10. Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'évolution des événements dans la région de la Méditerranée ?

8 voir Ivan Krastev and Mark Leonard, "The New European Disorder", ECFR, novembre 20, 2014, <http://goo.gl/o4qycV>

9 voir Michal Lebduška, Václav Líd, "Eastern Partnership: The Next Five Years between Brussels and Moscow", Document politique 2/2014 (Prague: Association for International Affairs, avril 2014), <http://goo.gl/Arzwia>

10 A statement on including Turkey and Russia was made in 2010 by the French foreign minister Bernard Kouchner.

