

# L'UE À L'ÉPREUVE DU PARTENARIAT ORIENTAL

## PERSPECTIVES SUR LE SOMMET DE VILNIUS (NOVEMBRE 2013)

Florent Parmentier | *Docteur en science politique; enseignant et responsable pédagogique à Sciences Po*

---

### RÉSUMÉ

La suspension de la signature de l'accord entre Kiev et Bruxelles constitue un revirement aussi marquant que tardif, ayant des implications importantes au niveau régional. La crédibilité internationale de l'UE se joue dans son voisinage : le Partenariat oriental, à destination de l'Europe orientale (Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), vise à stabiliser le front Est en lui offrant de nouvelles perspectives. Cette région est plus diverse que par le passé, et les évolutions politiques ou socio-économiques ne vont pas nécessairement dans le sens souhaité par les Européens.

Le Sommet du Partenariat oriental, qui a lieu tous les deux ans et qui se tient à Vilnius en 2013, présente trois enjeux principaux :

- La signature d'un accord d'association, qui permet de définir les relations politiques à venir entre l'UE et le partenaire oriental (accord prêt pour une ratification en ce qui concerne l'Ukraine, prêt à être paraphé pour la Géorgie et la Moldavie, et encore en négociation pour l'Azerbaïdjan. La Biélorussie et l'Arménie ont opté pour l'Union eurasiennne, ne pouvant rien signer à Vilnius).
- La négociation d'un accord de libre-échange approfondi et complet, qui implique une extension de l'acquis communautaire, afin de permettre aux partenaires orientaux de trouver une place dans le processus de production européen (mêmes pays concernés).
- La prise en compte des questions de mobilité et de migrations, permettant une simplification de la mobilité des voisins contre l'adoption d'un dispositif sécuritaire promu par l'UE, allant à terme jusqu'à un possible accord de circulation sans visa.

**“L'UE DOIT TENIR COMPTE  
DU FAIT QU'ELLE N'EST PAS  
SEULE À DÉFINIR LES RÈGLES  
DANS LA RÉGION”**

Pour une meilleure efficacité, l'UE doit tenir compte du fait qu'elle n'est pas le seul acteur à définir les règles dans la région, et s'adapter en conséquence. Elle doit également veiller à travailler avec les gouvernements et les appareils d'Etat, en se montrant exigeant sur un certain nombre de sujets, mais également parler avec les organisations de la société civile.

Enfin, l'étude se conclut sur une prospective de l'évolution des partenaires orientaux à horizon 2020, en identifiant quatre scénarios : la transformation du voisinage oriental, la modernisation par le haut, l'alternance sans alternative et le néo-autoritarisme.

---

## SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<b>1. Les défis du Partenariat oriental</b>	<b>4</b>
1.1. La diversité des partenaires orientaux	4
1.2. Des régimes plus autoritaires	5
1.3. Une transformation socio-économique inégale	6
<b>2. Objectifs et enjeux du Partenariat oriental</b>	<b>8</b>
2.1. Le développement du Partenariat oriental	8
2.2. La recherche d'une association politique	8
2.3. La convergence économique à travers l'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)	9
2.4. L'enjeu de la mobilité et des migrations	10
<b>3. Recommandations pour le Partenariat oriental</b>	<b>11</b>
3.1. Prendre conscience du caractère multipolaire du voisinage	11
3.2. Etre exigeant avec les gouvernements, et impliquer les acteurs de la société civile	12
CONCLUSION	13
BIBLIOGRAPHIE	15
SUR LES MÊMES THÈMES	16

## INTRODUCTION

Le voisinage constitue le test ultime pour la politique étrangère européenne : si l'Europe ne se montre pas capable d'influencer le devenir de son environnement géographique proche, elle ne peut prétendre être autre chose qu'une simple puissance régionale parmi d'autres. Sa capacité à faire modèle est bien l'une des interrogations majeures liées au Sommet de Vilnius de novembre 2013, consacré aux pays du Partenariat oriental (PO), à destination de six pays : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

“ LE VOISINAGE  
CONSTITUE LE TEST ULTIME  
POUR LA POLITIQUE  
ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE ”

Pour autant, le voisinage européen est loin d'être homogène, Est (ancien espace soviétique) comme Sud (espace méditerranéen), en termes économiques, politiques ou sociaux ; la diversité existe également dans une grande mesure au sein des régions Est et Sud. De même, les préférences et les intérêts des Etats envers les deux régions ne le sont pas davantage, notamment entre la France et l'Allemagne, ce qui amène à des rééquilibres fréquents. Dans les années 1990, le Partenariat euro-méditerranéen de Barcelone (1995) est la réponse française à la politique de l'élargissement impulsée par Berlin. Cette même volonté d'équilibre entre Est et Sud se manifeste au début des années 2000, au moment de la genèse de la politique européenne de voisinage, lorsque cette dernière, qui ne devait concerner que l'Europe orientale, a finalement inclus le Caucase du Sud et surtout les pays méditerranéens. Dernier acte, la création du Partenariat oriental en mai 2009 est une réponse stratégique du couple initiateur polono-suédois au projet français d'Union pour la Méditerranée lancé l'année précédente. Dans ce contexte, les institutions européennes ont clairement eu un rôle de boussole et d'arbitre cherchant à concilier les différentes perspectives existant au niveau des Etats-membres.

Le Partenariat oriental est avant tout une tentative européenne d'exporter son modèle normatif et politique dans une région jugée instable, et considérée comme une source potentielle de déstabilisation. Pour remplir cet objectif, les Européens misent sur une relation politique approfondie à travers la signature d'un Accord d'association, le renforcement de l'intégration économique avec la signature d'un accord de libre-échange approfondi et complet, et une plus grande liberté de circulation. La coopération concerne tant le haut niveau avec le Sommet du Partenariat oriental, les rencontres des Ministres des affaires étrangères et des ministres, que les groupes de travail, le Parlement européen (Euronest) ou la société civile.

Quatre ans après son lancement, deux ans après la révision politique de la politique européenne de voisinage (le « plus pour plus »), et quelques jours après la défection ukrainienne, où en est le Partenariat oriental ? Répondre à cette interrogation suppose de dresser un premier état des lieux sur les partenaires orientaux. Ensuite, les chances d'une plus grande intégration européenne sont liées aux composantes actuelles du PO côté européen. Des pistes d'amélioration peuvent alors être proposées afin de renforcer l'efficacité de cette politique.

# 1. Les défis du Partenariat oriental

## 1.1. La diversité des partenaires orientaux

Loin de constituer une région homogène, les pays du Partenariat oriental, qui partagent certes un passé tsariste et soviétique, sont en réalité très divers, cette diversité allant d'ailleurs en se renforçant. Parmi ces pays, le poids de l'Ukraine apparaît immédiatement, puisque Kiev représente à elle seule environ 60% de la superficie des six Etats concernés, ainsi qu'à peu près autant en population et en richesses globales.

Tableau 1 ► Indicateurs physiques et humains

PAYS	SUPERFICIE (EN MILLIERS DE KM <sup>2</sup> )	NOMBRE D'HABITANTS (EN MILLIONS)	DENSITÉ DE POPULATION (PERSONNES PAR KM <sup>2</sup> )	POIDS DES MINORITÉS
Arménie	29,7	3,0	100,0	2,1% (2001)
Azerbaïdjan	86,6	9,6	110,7	9,4% (1999)
Biélorussie	207,6	9,6	46,1	16,3% (2009)
Géorgie	69,7	4,6	65,4	16,2% (2002)
Moldavie	33,8	3,6	106,9	21,8% (2004)
Ukraine	4234,8	44,6	73,9	22,2% (2001)

Source : CIA World Factbook 2013.

Si l'on devait résumer brièvement les principaux éléments d'hétérogénéité de la région, on retiendrait les quatre éléments suivants :

- Géographiquement, les pays de la région appartiennent à deux ensembles géographiques distincts : d'un côté, l'Europe orientale, dont une partie des frontières sont celles des Etats membres de l'UE (Lettonie, Lituanie et Pologne pour la Biélorussie, Pologne, Slovaquie, Hongrie et Roumanie pour l'Ukraine, Roumanie pour la Moldavie), et de l'autre, les Etats du Caucase du Sud (Azerbaïdjan, Arménie et Géorgie), qui n'ont pas de frontières terrestres avec les 28.
- En termes de sécurité, trois Etats abritent des conflits séparatistes sur leur sol, ayant éclaté au moment de la déliquescence de l'URSS : l'Azerbaïdjan (Haut-Karabagh), la Géorgie (Ossétie du Sud et Abkhazie) et la Moldavie (Transnistrie). Ces conflits non-résolus semblent marqués par un statu quo durable, les autorités russes les utilisant comme des leviers d'influence sur les pays concernés. Sur le terrain, chacun de ces conflits ont connu des évolutions propres. Parmi les Etats n'ayant pas de conflits sur leur sol, si l'Arménie est directement partie prenante du conflit du Haut-Karabagh, l'Ukraine a su en revanche calmer les risques de séparatisme malgré des identités régionales fortes (Crimée, Odessa, Transcarpathie), tandis que la Biélorussie n'a pas de problème de conflits territoriaux.
- En termes d'orientation géostratégique, trois Etats ont montré des velléités de rapprochement avec l'UE, déclarant jusqu'à vouloir une adhésion : la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. Néanmoins, les évolutions sont contrastées au cours du temps, au gré des alternances politiques et du succès à mener des réformes ambitieuses sur le plan interne. L'Arménie a entrepris un certain nombre de réformes négociées avec l'UE, mais elle a fait part de son souhait de rejoindre l'Union eurasiennne. La Biélorussie et l'Azerbaïdjan se servent des acteurs européens essentiellement pour disposer de davantage d'autonomie vis-à-vis de Moscou.

- Sur la question des minorités, l'Arménie a un Etat très homogène, suivi, à un degré moindre, par l'Azerbaïdjan, à la différence des autres pays, dont les minorités représentent entre 16% et 22% de la population. La minorité russe représente environ 17% de la population ukrainienne totale, et se situe principalement dans le Nord, Kiev, la Crimée ou Odessa. Elle est relativement moins importante dans les autres pays.

L'hétérogénéité observée se retrouve également au niveau des transformations politiques et socio-économiques.

## 1.2. Des régimes plus autoritaires

La révision de la politique européenne de voisinage<sup>1</sup> de 2011 avançait le concept de « démocratie profonde et durable », se démarquant d'une vision jusque là très procédurale et s'appuyant sur sept critères : les élections ; la liberté des médias, les droits d'association et de rassemblement ; les Droits de l'homme et la non-discrimination ; l'indépendance de la justice ; la qualité de l'administration publique ; le niveau de corruption ; la responsabilité politique. Or, la volonté européenne d'exporter la démocratie se heurte à des conditions difficiles localement.

**“ LA VOLONTÉ  
EUROPÉENNE D'EXPORTER  
LA DÉMOCRATIE SE  
HEURTE À DES CONDITIONS  
DIFFICILES LOCALEMENT ”**

Trois Etats semblent plus avancés que les autres au niveau du pluralisme démocratique : la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. Ces trois Etats ont connu ce que l'on a appelé des « révolutions colorées » : la révolution des roses en Géorgie (2003), la révolution orange en Ukraine (2004) et la révolution Twitter en Moldavie (2009). La promesse d'une avance irréversible des réformes sur le modèle européen semblait à chaque fois avérée. Pour autant, les résultats ont été plutôt décevants.

L'œuvre de modernisation de l'Etat de Mikhaïl Saakashvili et des élites qui l'ont accompagné est incontestable à plus d'un titre, mais s'est heurté au conflit en août 2008 avec la Russie sur le front extérieur, et à un raidissement autoritaire sur le front intérieur. Réformateur et démocrate pour les uns et autocrate pour les autres, son héritage reste controversé. Sa défaite lors de l'élection d'octobre 2012 et sa difficile cohabitation forcée avec le Premier Ministre Bidza Ivanishvili jusqu'à leurs départs en novembre 2013 montre que la population est polarisée à son égard.

La victoire de Viktor Iouchtchenko en 2004 a permis à l'Ukraine de connaître davantage de pluralisme, mais la division des élites victorieuses a aidé Viktor Ianoukovitch à revenir au pouvoir en tant que Premier Ministre (2006-2007), puis Président (depuis janvier 2010). Depuis, l'Ukraine est fréquemment critiquée pour le traitement de l'opposition (la condamnation de Ioulia Timochenko en octobre 2011), ainsi que pour l'affairisme ambiant, notamment autour de la famille Ianoukovitch.

L'accès au pouvoir de l'Alliance pour l'intégration européenne en 2009 a fait de la Moldavie le « pays modèle » du Partenariat oriental. Toutefois, la fragilité de la coalition et des progrès accomplis est apparue évidente lors de la période de crise politique allant de janvier à juin 2013, alors même que de nouvelles élections incertaines sont prévues en novembre 2014.

1. SEAE, Commission européenne, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique de voisinage », 25 mai 2011.

Tableau 2 ► Indicateurs de score démocratique de Freedom House

	2009	2010	2011	2012	2013
Arménie	5,39	5,39	5,43	5,39	5,36
Azerbaïdjan	6,25	6,39	6,46	6,57	6,64
Biélorussie	6,57	6,50	6,57	6,68	6,71
Géorgie	4,93	4,93	4,86	4,82	4,75
Moldavie	5,07	5,14	4,96	4,89	4,82
Ukraine	4,39	4,39	4,61	4,82	4,89

Source : Freedom House, Nations in Transit 2013

NB. 1 représente le plus haut niveau de démocratie, et 7 le plus bas.

En ce qui concerne l'évolution politique des partenaires orientaux, deux remarques peuvent être soulevées :

- L'étude des indicateurs de score démocratique de Freedom House montre deux groupes de pays, les plus proches de l'UE obtenant de meilleurs scores. Sur la période, la situation de l'Ukraine, de la Biélorussie, de l'Azerbaïdjan se dégrade, celle de l'Arménie stagne, tandis que la situation s'améliore en Moldavie et en Géorgie, mais très progressivement. Pour compléter ces remarques, l'indice d'intégration européenne du Partenariat oriental<sup>2</sup>, la Moldavie fait figure pour l'heure d'Etat le plus performant dans les réformes, suivi de la Géorgie. Si l'Arménie suit, les autres Etats se retrouvent derrière, la situation de l'Ukraine semblant se dégrader sensiblement.
- La politique européenne n'évite pas le piège du « deux poids deux mesures » : l'ostracisme marqué à l'encontre de l'autocrate Loukachenko ne se retrouve pas dans le cas de l'Azerbaïdjan, riche en hydrocarbures. Si elle n'a pas une politique adaptée vis-à-vis de ce dernier, l'UE se retrouvera dans la position qu'elle a eue vis-à-vis du Sud de la Méditerranée, considérée comme favorable aux dictatures en place.

### 1.3. Une transformation socio-économique inégale

Les partenaires orientaux sont durablement moins développés que les Etats-membres de l'UE, et suivent des modèles de développement différents.

Des six, la Biélorussie est sans conteste l'Etat le plus riche, puisque son PIB représente 45,3% de la moyenne européenne. C'est moins que la Pologne voisine (60,9%), mais c'est en revanche un taux supérieur à celui de la Roumanie (37%) et de la Bulgarie (41,3%), deux Etats membres. Par contraste, le PIB moldave par tête n'atteint que 10% du niveau européen. La fracture économique est donc bien réelle, quand bien même ces pays présentent un potentiel de rattrapage certain.

Les économies de la région sont caractérisées par plusieurs faiblesses : à l'exception notable de la Géorgie, ces pays sont marqués par une corruption restée à un niveau élevé, notamment en Ukraine. L'accès au financement, l'inefficacité des bureaucraties nationales, la faible qualité des infrastructures de transport (à l'exception du ferroviaire), l'inconsistance de certaines politiques fiscales sont autant de difficultés à surmonter pour le climat des affaires dans les pays concernés.

Sans doute, il faut observer que les chemins de développement suivis par ces différents pays ont divergé, malgré des héritages assez similaires. En effet, les dotations initiales, notamment en matières premières, les politiques suivies, à l'exemple des privatisations, ou les capacités technologiques différencient les pays concernés.

2. International Renaissance Foundation, Open Society Foundations, "European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries", 2013.

Là où la Biélorussie s'avère un leader régional en matière de technologie de l'information<sup>3</sup>, les autres sont incontestablement plus loin. L'Azerbaïdjan peut s'appuyer sur des ressources naturelles importantes, avec les gisements de pétrole offshore (le complexe d'Azeri-Chirag-Guneshli) et gazier (à l'exemple de Shah Deniz). La Géorgie a quant à elle misé sur une stratégie très active de réformes afin d'attirer les capitaux étrangers.

**Tableau 3 ► Indicateurs économiques**

PAYS	PIB / HABITANT (\$, PPA, ESTIMATION 2012)	INDICE DE RICHESSE (UE = 100 = 35100€)	FACILITÉ À FAIRE DES AFFAIRES (DOING BUSINESS 2013 – 185 PAYS)	INDICE DE COMPÉTITIVITÉ (SUR 144 PAYS)	CORRUPTION (TRANSPARENCY INTERNATIONAL – SUR 176)
Arménie	5900	16,8	32e	82	105e
Azerbaïdjan	10700	30,5	67e	46	139e
Biélorussie	15900	45,3	58e	Non évaluée	123e
Géorgie	6000	17,1	9e	77	51e
Moldavie	3500	10	83e	87	94e
Ukraine	7500	21,4	137e	73	144e

Sources : CIA World Factbook 2013; Doing Business 2013; Global Competitiveness Report 2013; Transparency international – Corruption Perceptions Index 2013

Par ailleurs, les pays du Partenariat oriental se caractérisent également par un indice de fécondité faible (à l'exception de l'Azerbaïdjan, qui est presque au niveau de renouvellement de population), un taux de mortalité infantile sensiblement plus élevé que dans l'UE (à part en Biélorussie) et une espérance de vie allant de 68 à 74 ans. Ces pays divergent sensiblement en ce qui concerne l'indice de développement humain (IDH), le niveau d'inégalité (voir l'indice de Gini) ou le taux d'urbanisation (allant de 47% en Moldavie jusqu'à 75% en Biélorussie).

**Tableau 4 ► Indicateurs sociaux et démographiques**

PAYS	IDH 2013 (RANG)	INDICE DE GINI	URBANISATION (2010)	INDICE DE FÉCONDITÉ	ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE	TAUX DE MORTALITÉ INFANTILE
Arménie	0,729 (87)	30,9 (2008)	64%	1,39	74,4	17,6
Azerbaïdjan	0,734 (82)	33,7 (2008)	52%	1,92	70,9	27,7
Biélorussie	0,793 (50)	27,2 (2008)	75%	1,46	70,6	3,7
Géorgie	0,745 (72)	46 (2011)	53%	1,46	73,9	14,2
Moldavie	0,660 (113)	38 (2008)	47%	1,55	69,6	13,3
Ukraine	0,740 (78)	28,2 (2009)	69%	1,29	68,8	8,2

Sources : Rapport sur le développement humain 2013 ; CIA World Factbook, juin 2013.

La situation d'un certain nombre de catégories de population est globalement fragile : les ruraux, les jeunes et les femmes sont plus exposés à un niveau de sous-emploi élevé, une déqualification et la fréquence du travail saisonnier. Le niveau élevé d'érosion des sols chez les partenaires orientaux, la faiblesse des ressources forestières, la gestion des déchets, l'inefficacité énergétique ou la pollution de l'eau sont les principaux problèmes environnementaux.

3. Grigory Ioffe, "Public Opinion and Hi-Tech Startups in "Europe's last dictatorship"", Eurasia Daily Monitor, Vol.10, n°39, 1er mars 2013.

## 2. Objectifs et enjeux du Partenariat oriental

### 2.1. Le développement du Partenariat oriental

La politique européenne à l'égard de l'Europe orientale et du Caucase du Sud a évolué depuis le début des années 1990. D'abord considérés par les Européens comme appartenant à l'espace post-soviétique, fortement dominé par la Russie, ces Etats deviennent des « voisins », c'est-à-dire un espace à transformer selon le modèle européen avec la politique européenne de voisinage (PEV) en 2004. Ce changement de perception à leur égard a été confirmé avec la création du Partenariat oriental en 2009, plus spécifiquement dédié à ces pays alors que la PEV s'adressait également aux pays méditerranéens. La révision de la politique européenne de voisinage en 2011, qui a précédé la présidence polonaise de l'UE et le second sommet du PO, promettait plus à ceux qui faisaient davantage de réformes (le « plus pour plus »), ce qui a permis une meilleure prise en compte du rôle de la société civile ainsi que des enjeux démocratiques. Toutefois, cette politique comporte des risques : elle peut aboutir au risque du « moins pour moins », c'est-à-dire à un possible désintérêt pour cette relation des deux côtés, à un manque de crédibilité européenne si les moyens ne sont pas à la hauteur, ou à la nécessité d'un recours à des sanctions, auxquelles l'UE est souvent réticente.

#### “ LES RÉSULTATS

#### DU PARTENARIAT

#### ORIENTAL EN TERMES DE

#### MODERNISATION OU DE

#### RÉFORMES ONT ÉTÉ PLUTÔT

#### DÉCEVANTS DEPUIS 4 ANS”

Globalement, les résultats du Partenariat oriental en termes de modernisation ou de réformes ont été plutôt décevants depuis 4 ans. Certains y voient essentiellement une politique bureaucratique avec peu de portée politique, c'est-à-dire un moyen de conserver un dialogue entre les parties plus qu'un programme de transformation de la région. Les relations économiques et commerciales entre l'UE et les partenaires orientaux n'ont ainsi pas substantiellement changé de nature, étant davantage influencées par les vicissitudes de la crise que par les progrès de l'intégration économique. Les coûts financiers et politiques des réformes sont élevés si l'on considère que la finalité reste à définir (adhésion à l'UE ou intégration économique). Or, les acteurs européens manquent de cohésion quant à leurs objectifs de long terme et les grands dossiers actuels sur le PO, à l'heure où l'UE est davantage concentrée sur ses propres difficultés. Cet engagement parfois hésitant contraste avec une politique russe promouvant clairement un projet d'intégration économique appelé Union eurasiennne, en mobilisant ses moyens (prix de l'énergie, obstacles commerciaux, menaces de retrait des garanties de sécurité, etc.). Le ralliement du Président de l'Arménie à l'Union eurasiennne en septembre 2013, au détriment de son rapprochement avec l'Union européenne, est l'illustration flagrante des velléités russes.

Pour ses organisateurs, le sommet de Vilnius vise avant tout à entériner l'association politique entre l'UE et les voisins, ce qui induira un rapprochement économique et davantage de mobilité.

### 2.2. La recherche d'une association politique

L'accord d'association (A.A.) est une nouvelle génération d'accord bilatéral consistant à approfondir des relations politiques et économiques entre l'UE et ses partenaires orientaux, portant sur un grand nombre d'enjeux dont la libéralisation des échanges. La signature d'un tel accord devait être le principal enjeu du Sommet de Vilnius, avant le renoncement du Président Ianoukovitch. L'accord est en revanche prêt à être paraphé pour deux autres partenaires, mais ceux-ci sont incontestablement fragilisés par la position ukrainienne.

A défaut d'une garantie sur l'adhésion à l'UE, que des Etats-membres divisés ne sont pas prêts à offrir, la signature de l'A.A. est sans doute actuellement le levier politique européen le plus efficace dans le voisinage oriental. En effet, l'UE n'a recours que de manière exceptionnelle au principe des sanctions, comme elle l'a fait vis-à-vis des autorités biélorusses après les élections de 2010. Elle est par exemple relativement indifférente quant au sort des Azerbaïdjanais, dont les autorités ne sont pas plus démocratiques que les Biélorusses, mais

où les intérêts européens en matière énergétique plus forts. La signature d'un A.A. permet d'introduire une certaine différenciation entre des partenaires hétérogènes, fidèle au principe du « plus pour plus » édicté lors de la révision de la politique européenne de voisinage. L'UE a tenté, avec la perspective du Sommet de Vilnius, d'exiger de la part des autorités ukrainiennes la libération de l'ancienne Première Ministre Ioulia Timochenko, symbole d'une justice sélective condamnée à Bruxelles. La crainte de voir revenir Mme Timochenko dans le jeu politique, les pressions économiques et politiques russes et les interrogations tardives d'une partie des milieux d'affaires sur les gains liés à l'accord avec l'UE ont contraint le pouvoir ukrainien à ne pas signer l'accord d'association, contrairement à ce qui était prévu à Vilnius. Rien ne dit que la position ukrainienne n'évoluera pas après les élections présidentielles de 2015.

Ce programme est ambitieux, car il suppose l'adoption d'un accord de libre-échange approfondi et complet, ainsi qu'une plus grande mobilité pour les voisins. Dans la pratique, au-delà de l'adoption d'un cadre légal adapté, la vraie clé de la réussite réside dans la mise en œuvre des réformes, par des administrations dont les intérêts résident souvent dans l'absence de transparence et de réels changements. L'adoption et la mise en œuvre du 3ème paquet énergie - climat suscitent par exemple de fortes oppositions dans les pays concernés.

### 2.3. La convergence économique à travers l'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)

“ LES ALEAC, PIERRE ANGULAIRE DU PARTENARIAT, VISENT À FAIRE CONVERGER LES ETATS VOISINS VERS LES NORMES ET LES STANDARDS EUROPÉENS.”

La conclusion d'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), pierre angulaire du PO, vise à faire converger les Etats voisins vers les normes et les standards européens. En d'autres termes, les acteurs européens cherchent à exporter l'acquis communautaire dans les contextes politiques, économiques ou administratifs des voisins orientaux, afin de les intégrer dans l'espace géoéconomique européen. Cet objectif concerne plus spécifiquement trois Etats du PO : la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ; l'adhésion à l'OMC étant un pré-requis, l'Azerbaïdjan ne peut y participer ; la Biélorussie a opté dès le départ pour l'Union eurasiennne, tandis que le Président de l'Arménie a effectué un spectaculaire revirement vers la Russie début septembre, enterrant le projet de signature d'un ALEAC.

La mise en place de l'ALEAC doit permettre aux pays concernés d'avoir un meilleur accès au marché intérieur européen ainsi que de trouver une place dans la division européenne du travail, dans les secteurs industriels, agricoles et de services. Cet effort d'adaptation implique bien entendu un effort d'adaptation important et de nombreux coûts. Contrairement aux apparences, la rationalité de l'ALEAC est plus d'ordre politique qu'économique : en effet, la part des partenaires orientaux dans le commerce européen reste très limitée. Ainsi, l'Ukraine, le plus gros partenaire, n'est la destination que d'environ 1,5% des exportations européennes ; à titre de comparaison, l'UE absorbe près du quart des exportations ukrainiennes.

Deux enjeux restent particulièrement cruciaux<sup>4</sup> :

- Les normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) ont un objectif de santé publique et œuvrent à la sécurité alimentaire des consommateurs. Les partenaires orientaux partagent un héritage commun en matière normative, le GOST ('*gosudarstvenni standart*', standard d'Etat), très différent des standards en vigueur à l'OMC. La convergence dans ce domaine réclame de profondes réformes administratives, et engendrent de grands coûts, notamment pour les questions sanitaires. En d'autres termes, le niveau de certification exigé limite grandement l'accès aux marchés européens des viandes provenant des partenaires orientaux.
- La politique de concurrence, relative notamment aux aides d'Etat, suppose la mise en place d'un cadre réglementaire adéquat, ainsi que des institutions fonctionnelles. Or, l'émergence d'institutions fortes rencontre bien souvent l'hostilité des milieux d'affaires locaux, souvent proches du pouvoir, dont les marges dépendent du manque de transparence sur le marché.

4. Laure Delcour, Kataryna Wolczuk, "Approximation of the national legislation of Eastern Partnership countries with EU legislation in the economic field", Parlement européen, mai 2013.

## 2.4. L'enjeu de la mobilité et des migrations

La question de la mobilité est évidemment cruciale pour des partenaires orientaux, pour lesquels elle constituait encore un horizon inaccessible il y a moins d'un quart de siècle, en dehors de l'Union soviétique. Depuis la chute de l'URSS, les sociétés comme l'appareil d'Etat ont dû s'adapter à ce défi, tout comme l'Union européenne.

Si la question de la mobilité se concentre beaucoup sur la libéralisation du régime de visa pour les citoyens des partenaires orientaux, en échange notamment d'un contrôle plus étroit des migrations, elle ne s'y résume pas. Les migrations ont des implications politiques, faisant évoluer le corps électoral, concernant jusqu'à une personne sur 4 en Arménie et en Géorgie, tout comme les élites dirigeants, dont certaines sont formées à l'étranger. Exemple intéressant de mobilité, l'ancienne Premier Ministre géorgien Bidzina Ivanishvili présente même la particularité d'avoir pu se présenter à des élections en ayant une autre nationalité que le pays dans lequel il était candidat<sup>5</sup>. Elles ont également des implications économiques plus ou moins fortes, passant notamment par les transferts de fonds. A titre d'exemple, ils représentant 23,1% du PIB en Moldavie, soit presque dix fois le montant des investissements directs à l'étranger<sup>6</sup> (2010). Cependant, cet afflux de fonds peut d'ailleurs avoir des effets limités en termes de développement, voir même être contreproductif s'il n'est pas mise au service d'une politique de développement productive, ce qu'on nomme le « syndrome hollandais »<sup>7</sup>. A contrario, le rôle joué par les transferts de fonds est négligeable en Biélorussie, et relativement modéré dans les autres Etats.

Tableau 5 ► Mobilité et migrations

PAYS	NOMBRE D'ÉMIGRÉS (EN MILLIERS, 2011)	ÉMIGRÉS EN % DE LA POPULATION (2011)	TRANSFERTS DE FONDS / PIB (2009)	NOMBRE DE VISAS SCHENGEN POUR 1000 HABITANTS (2011)
Arménie	870	28,2%	9%	11,2
Azerbaïdjan	1432	16%	3%	4,5
Biélorussie	1778	18,6%	0,6%	61
Géorgie	1057	25,1%	6,4%	13,2
Moldavie	770	21%	23,1%	14
Ukraine	6563	14,4%	2%	24,2

Sources : Migration and Remittances Factbook, 2011; Yeliseyeu, Andreï, "How isolated is Belarus? Analysis of Schengen countries' consular statistics (2007-2011)", Belarusian Institute for Strategic Studies, 7 juillet 2012.

Face à cette situation, l'UE entend faciliter la migration légale, y compris la circulation circulaire, à la condition d'empêcher et de combattre l'immigration illégale, en particulier par la lutte contre le crime organisé et la corruption, ainsi que les accords de réadmission. L'objectif d'un régime sans visa est au cœur des discussions du dialogue sur les visas entamé avec l'Ukraine en octobre 2009, la Moldavie en juin 2010 et la Géorgie en juin 2012. Dans ce cadre, les partenaires orientaux sont tenus de travailler avec Europol et Eurojust pour la coopération policière et judiciaire, et avec Frontex pour la sécurité extérieure des frontières européennes. Au-delà de ces aspects sécuritaires, la politique européenne vise également à favoriser la mobilité des étudiants. Toutefois, l'analyse des migrations à destination de l'UE montre que la circulation n'est pas corrélée à la coopération européenne. En effet, le nombre de visas Schengen pour 1000 habitants montre que l'état qui reçoit le plus de visas est la Biélorussie, pays sur lequel l'UE a pourtant une influence limitée. A titre de comparaison, l'écart est de 1 à 12 avec l'Azerbaïdjan, le pays le moins attiré par l'UE, et de 1 à 2,5 avec l'Ukraine, le second pays du groupe.

5. Il avait un passeport français au moment des élections, sans avoir pu récupérer la citoyenneté géorgienne.

6. Migration Policy Institute, 2011. <http://www.migrationinformation.org/databank/remittances/Moldova.pdf>

7. Le syndrome hollandais provient de la surévaluation du niveau de la monnaie par un apport de fonds extérieur, contribuant ainsi à une dégradation de la compétitivité-prix.

## 3. Recommandations pour le Partenariat oriental

### 3.1. Prendre conscience du caractère multipolaire du voisinage

Le revirement ukrainien à quelques jours de la signature prévue de l'accord d'association remet profondément en cause l'avenir du Partenariat oriental. Par contraste avec la période des élargissements de 2004 et 2007, l'UE n'est plus le seul acteur à définir les règles du jeu, et l'élargissement de l'OTAN n'est pas d'actualité pour les pays concernés depuis au moins août 2008. Et les moyens mis en œuvre sont bien loin de ceux dédiés lors de l'élargissement.

Il n'est dès lors guère étonnant de voir davantage la Russie dans les débats actuels. Moscou conserve bien évidemment des positions privilégiées dans un espace qu'elle considère comme une zone d'intérêt privilégiée, comme le montre son activisme diplomatique. Longtemps, on a réduit son influence à une présence militaire dans les différents conflits non-résolus et une diplomatie énergétique agressive. C'est réduire un peu vite les capacités d'influence de la Russie, son 'soft power' s'appuyant sur une certaine image, une liberté de circulation, la culture et la langue. De ce point de vue, la Russie n'est pas très différente d'une puissance régionale classique, cherchant à modeler son voisinage. Sa proposition d'établissement d'une « Union eurasiennne » visant à approfondir l'intégration économique et politique de ces pays dans une union supranationale est aujourd'hui sérieusement considérée, et appuyée par des pressions économiques et politiques de Moscou. Les revirements récents de l'Arménie et de l'Ukraine ne manqueront pas d'avoir des effets sur les autres partenaires orientaux.

Au-delà de la Russie, la Turquie y exerce davantage d'influence que par le passé. Ankara a développé des liens étroits avec l'Azerbaïdjan et la Géorgie, tandis que les tentatives de redémarrage des relations avec l'Arménie initiées officiellement en 2008-2009 ont échoué. Sa présence en Europe orientale n'est pas anecdotique, mais moins prioritaire. Le vent de contestation de juin 2013 en Turquie ne diminue en rien le poids nouveau pris par ce pays dans la région, dont les intérêts ne seront pas à l'avenir nécessairement convergents au vu également de la déception réciproque dans les relations entre l'UE et la Turquie. En outre, la Chine a de plus en plus d'intérêts dans la région, et l'Iran a une présence importante dans le Caucase.

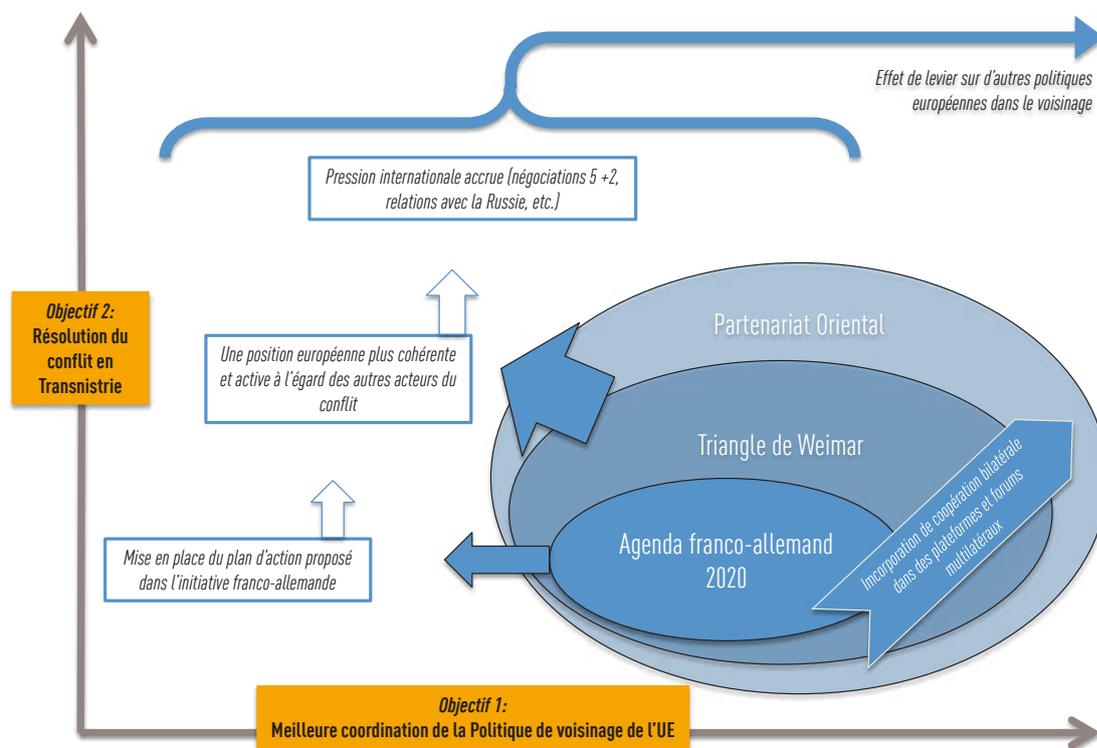
Compte-tenu de ce contexte, l'UE doit s'adapter sur le plan sécuritaire et économique.

- La proposition d'une consultation tripartite entre l'UE, l'Ukraine et l'Union douanière n'est pas dénuée de sens, et pourra avoir lieu en marge des Sommets du Partenariat oriental. La nécessité de dépolitiser l'enjeu du libre-échange, et à terme d'aller vers une zone de libre-échange entre ces différents acteurs paraît une orientation louable. En dépit d'un manque de confiance évident entre ces différents acteurs, ce serait une configuration à même de tenir compte de la situation particulière des pays du voisinage, d'apaiser les tensions récemment observées et de moderniser les économies du voisinage.
- L'UE a été jusqu'à présent relativement discrète sur les questions de sécurité, en dépit de la permanence de conflits non-résolus (Haut-Karabagh, Ossétie du sud, Abkhazie, Transnistrie). Les conflits du Caucase sont clairement plus complexes à résoudre que le cas transnistrien. Par conséquent, on peut émettre la proposition d'une initiative franco-allemande sur la résolution du conflit en Transnistrie s'appuyant sur des mécanismes de coopération et de concert avec d'autres acteurs, et qui pourrait clairement s'inscrire dans le cadre de cette politique<sup>8</sup>.
- Etant donné l'effort d'adaptation demandé aux partenaires orientaux dans le cadre des ALEAC, la proposition de création d'un Fonds d'investissement de l'UE pour le partenariat oriental semble pertinente<sup>9</sup>. Il aura pour but de mieux faire connaître ces marchés, encourager les investissements européens et favoriser la modernisation économique (technologique et administrative).

8. Florent Parmentier, David Rinnert, "Finding common denominators in the Eastern Partnership region: Towards a strategic French-German cooperation in the Transnistrian conflict", Policy Brief IDIS Viitorul / Friedrich Ebert Foundation, 2013.

9. Sadowski, Rafal, "Partnership in Times of Crisis. Challenges for the Eastern European Countries' integration with Europe", Varsovie, Centre for Eastern Studies, Point of View 36, juillet 2013, p.51-53.

Graphique 1 ► Atteindre les deux objectifs relatifs au conflit en Transnistrie de l'initiative franco-allemande



Source: Auteur

### 3.2. Être exigeant avec les gouvernements, et impliquer les acteurs de la société civile

Le PO doit s'adresser aux gouvernements et appareils d'Etat des partenaires orientaux, mais également à leurs sociétés.

**“TROP LONGTEMPS, LES ACTEURS EUROPÉENS ONT CONCENTRÉ LEUR ATTENTION SUR LES GOUVERNEMENTS PLUS QUE SUR LA SOCIÉTÉ CIVILE”**

Trop longtemps, les acteurs européens ont concentré leur attention sur les gouvernements plus que sur la société civile. Les limites de cette approche ont été visibles dans le cas de l'Ukraine, puisque l'UE est restée sur ses positions, notamment concernant le sort de Ioulia Timochenko, attendant une remise en cause de la justice sélective. Si l'Ukraine se trouve en prise à des difficultés économiques les prochains mois, l'UE ne pourra en être blâmée ; et rien n'indique que Kiev ne signera pas l'accord d'association lors du prochain Sommet du Partenariat oriental, à l'automne 2015, d'autant que des élections présidentielles auront lieu début 2015. A présent, l'UE ne doit pas hésiter à se montrer plus exigeante avec les gouvernements, et communiquer sur des éléments tangibles envers les différents publics (espaces ruraux et minorités, y compris linguistiques), par exemple lorsqu'elle entreprend un dialogue sur les visas. En outre, les demandes de réformes vis-à-vis de l'appareil d'Etat doivent être ciblées : le manque de hiérarchie au sein des réformes engendre des inefficiences certaines. L'efficacité doit être recherchée en concentrant sur quelques institutions clés, comme le Ministère de l'intérieur ou le service des douanes, comme dans le cas de la mission EUBAM en Moldavie, dont le mandat était assez précis.

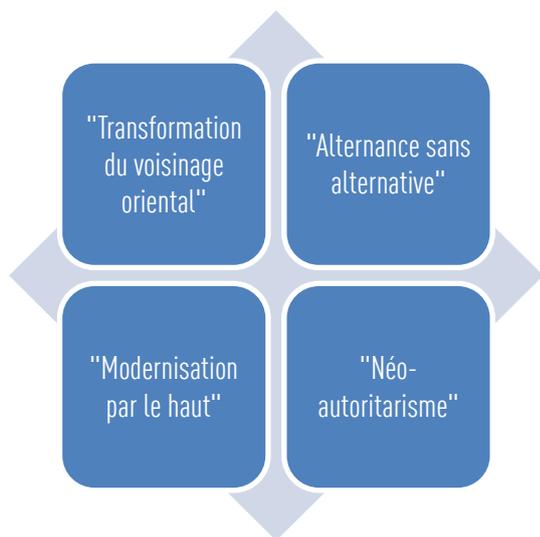
En outre, l'UE doit associer les acteurs de la société civile aux principales négociations, à travers l'échange d'information et la consultation. La politique de bourses universitaires et d'échanges doit être renforcée en favorisant également les conditions d'un retour fructueux. Les acteurs de la société civile doivent notamment être associés à la négociation des ALEAC, dans la définition des études d'impacts sociaux et environnementaux. Le rôle des Conseils économiques et sociaux, dont l'objectif est de faire dialoguer les différents partenaires sociaux (syndicats et patronat), peut être très utile dans ce cas de figure<sup>10</sup>.

10. Sur le cas moldave, voir Evelyne Pichenot, « Les relations UE-Moldavie : quel rôle pour la société civile organisée ? », Comité économique et social européen, REX/339, Bruxelles, juillet 2012.

## CONCLUSION

Le Partenariat oriental, porté par les centre-européens, s'était fixé pour objectif de rapprocher l'Europe orientale et le Caucase du Sud des standards européens. Incontestablement, la crise économique et financière de l'eurozone et une politique russe plus déterminée ont mis en sourdine la capacité européenne à faire modèle dans la région.

Graphique 2 ► Prospective : les scénarios d'évolution du Partenariat oriental à 10 ans



Source: Auteur

Les évolutions possibles des partenaires orientaux peuvent être présentées sous les quatre scénarios suivants, plus ou moins conformes à la perspective européenne sur la région :

- « Transformation du voisinage oriental » : ce scénario suppose une prédominance du modèle européen et une mobilisation de la société. Les résultats prévisibles de ce chemin sont une plus grande intégration commerciale, une mobilité accrue envers l'UE et un système politique et administratif fondé sur l'Etat de droit. Il suppose un changement progressif des normes en vigueur et des mentalités.
- « Modernisation par le haut » : la modernisation économique ne va pas nécessairement de pair avec le souci d'un plus grand pluralisme politique. Autrement dit, les pays concernés peuvent adopter des stratégies de développement économique en contrepartie d'un contrat de stabilité avec la population. A plus long terme, le développement de classes moyennes devrait remettre en cause ce type d'arrangement entre les élites politico-administratives et les populations.
- « Alternance sans alternative » : la mobilisation des sociétés est toujours possible, son imprévisibilité étant une des conditions mêmes de la réussite. Toutefois, quand bien même les pouvoirs en place seraient moins assurés de leur domination politique, il n'est pas dit que l'influence européenne soit suffisamment forte pour changer en profondeur le comportement des nouvelles élites, qui sont peut-être elles-mêmes issues de l'ancien régime.

- « Néo-autoritarisme » : la résilience des élites politico-administratives ne permet d'envisager les réponses aux effets de l'intégration européenne que sous la forme du refus (dénonciation de l' « ingérence européenne ») ou de la simulation (donner les apparences de changement politiques et économiques sans la substance, ou « syndrome Potemkine »). Un système organisé de distribution des rentes économiques verrouille le jeu politique et freine le développement économique. Le contrôle des populations doit donc se faire par d'autres moyens, plus autoritaires.

Ces différents scénarios permettent de définir la stratégie européenne vis-à-vis de chaque partenaire et dans la région plus globalement. Compte-tenu de la diversité accrue des pays de la région et des difficultés européennes actuelles, l'UE doit clairement s'engager lors du sommet de Vilnius à soutenir le chemin européen des voisins orientaux et à préparer les prochaines étapes avec une perspective régionale, tout en gardant une distance critique pour continuer le dialogue.

## BIBLIOGRAPHIE

CIA World Factbook, 2013.

Delcour, Laure, Wolczuk, Kataryna, "Approximation of the national legislation of Eastern Partnership countries with EU legislation in the economic field", Parlement européen, mai 2013.

Doing Business, 2013.

Freedom House, Nations in Transit, 2013.

Global Competitiveness Report 2013.

International Renaissance Foundation, Open Society Foundations, "European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries", 2013.

Ioffe, Grigory, "Public Opinion and Hi-Tech Startups in 'Europe's last dictatorship'", Eurasia Daily Monitor, Vol.10, n°39, 1er mars 2013.

Migration and Remittances Factbook, 2011.

Parmentier, Florent, Rinnert, David, "Finding common denominators in the Eastern Partnership region: Towards a strategic French-German cooperation in the Transnistrian conflict", Policy Brief IDIS Viitorul / Friedrich Ebert Foundation, 2013.

Pichenot, Evelyne, « Les relations UE-Moldavie : quel rôle pour la société civile organisée ? », Comité économique et social européen, REX/339, Bruxelles, juillet 2012.

Rapport sur le développement humain, 2013 .

Sadowski, Rafal, "Partnership in Times of Crisis. Challenges for the Eastern European Countries' integration with Europe", Varsovie, Centre for Eastern Studies, Point of View 36, juillet 2013.

SEAE, Commission européenne, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation. Examen de la politique de voisinage », 25 mai 2011.

Transparency international – Corruption Perceptions Index 2013.

Yeliseyeu, Andrei, "How isolated is Belarus? Analysis of Schengen countries' consular statistics (2007-2011)", Belarusian Institute for Strategic Studies, 7 juillet 2012.

QUELLES LIMITES POUR L'UE : UN VOISINAGE A GÉOMÉTRIE VARIABLE?

Jean-François Drevet, *Policy Paper No 97, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

«L'EUROPE» ET SES «ÉLARGISSEMENTS» : STOP OU ENCORE?

Sami Andoura et Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, septembre 2013

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry (dir.), *Études & Rapports, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

LES RELATIONS UE-MÉDITERRANÉE EN MATIÈRE AGRICOLE. L'EXEMPLE DU MAROC ET DE LA TURQUIE

Tomás García Azcárate, José-María García-Alvarez-Coque, et Raúl Compés López, *Policy Paper No 91, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

PROMOUVOIR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LE VOISINAGE MÉDITERRANÉEN

Gonzalo Escribano, *Policy Paper No 80, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UE APRÈS LE PRINTEMPS ARABE : LES PIÈGES DE LA DIPLOMATIE AFFAIRES INTÉRIEURES

Joanna Parkin, Sergio Carrera et Leonhard Den Hertog, *Policy Paper No 74, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

COMMENT FAIRE DU VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE UNE OPPORTUNITÉ POUR L'UNION ELLE-MÊME?

Adam Balcer et al., *Policy Paper, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, février 2013

UE-TURQUIE : L'URGENCE D'UNE COOPÉRATION STRATÉGIQUE PLUS ÉTROITE

Elvire Fabry, *Policy Paper No 62, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, janvier 2013

LA POLITIQUE COMMERCIALE DE L'UE DANS SON VOISINAGE. VERS DES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDIS ET COMPLETS

Iana Dreyer et Eneko Landaburu, *Études et Rapports No 90, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mai 2012

APRÈS LA RÉVOLUTION : L'UE ET LA TRANSITION ARABE

Timo Behr, *Policy Paper No 54, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2012

L'UE, SES VOISINS ET SES FRONTIÈRES

Sami Andoura et Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2012

L'UE AU DÉFI DU PRINTEMPS ARABE : UNE VISION POUR NOS VOISINS

Yves Bertoncini, Jacques Delors, António Vitorino, et Conseil d'Administration, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2012

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

