

Le Partenariat oriental de l'Union européenne à l'épreuve du défi russe

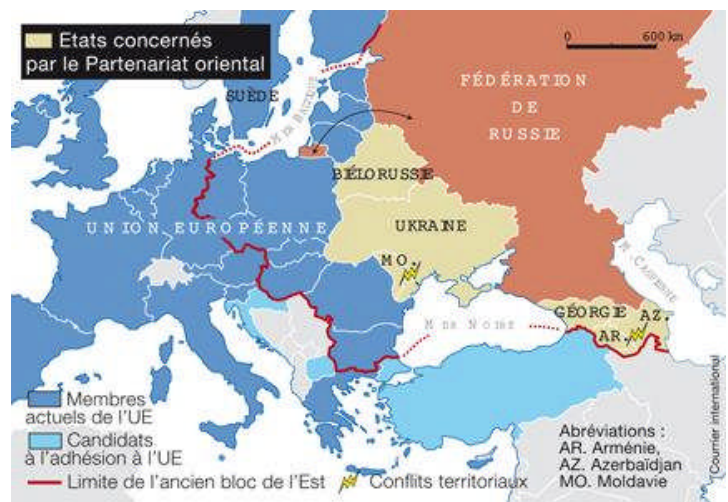
28 /// 9 décembre 2013

A l'attention du lecteur • Ce bulletin de veille a pour objet d'éclairer un événement marquant de l'actualité récente, d'en qualifier l'importance et d'en apprécier les conséquences éventuelles, à partir des analyses et des arguments d'experts internationaux. Les sources mentionnées ne sont en aucun cas exhaustives.

Le 3^e sommet du Partenariat oriental s'est tenu à Vilnius, en Lituanie, les 27 et 28 novembre. A cette occasion, l'Union européenne espère consolider son rapprochement économique et commercial avec les Etats d'Europe orientale (Biélorussie, Moldavie, Ukraine) et du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), alors que les ambitions de la Fédération de Russie se font de plus en plus prégnantes.

1. LES FAITS

Qu'est-ce que le Partenariat oriental ? Au même titre que l'Union pour la Méditerranée, ce partenariat s'inscrit dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV), créée en 2003. Suite aux élargissements de 2004 (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie), puis de 2007 (Bulgarie, Roumanie), il est apparu nécessaire de réévaluer l'*Ostpolitik* européenne. Sur une initiative suédo-polonaise¹ officialisée lors du sommet de Prague en 2009, l'Union européenne (UE) s'est dotée d'un cadre politique pour ses relations avec les pays de son voisinage de l'Est (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine) appelé Partenariat oriental (PO). Depuis, les chefs d'Etat des pays membres ont prévu de se rencontrer tous les deux ans afin de faire le point sur l'avancement des coopérations. Après le sommet de Varsovie en 2011, la réussite de celui de Vilnius figurait parmi les objectifs prioritaires de l'actuelle présidence lituanienne de l'Union européenne².



Les Etats concernés par le Partenariat oriental

Source image : [Courrier international](#)

Un rapprochement économique. La politique orientale de l'Europe repose sur la signature d'accords d'association (*Association Agreements*, AA) négociés pays par pays. Elle porte principalement sur trois domaines : le système politique, la mobilité des citoyens, le renforcement de la coopération sectorielle, notamment dans le domaine énergétique³. En parallèle aux accords d'association, un quatrième volet ambitionne l'instauration d'une zone de libre échange complet et approfondi (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, DCFTA). Afin de mener à bien ses objectifs de co-développement, le PO dispose, pour la période 2010-2013, de 2,5 milliards d'euros provenant du fonds de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), ainsi que d'une garantie de prêt à hauteur de 4,1 milliards d'euros grâce au dispositif nommé « Facilité

¹ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF POLAND. Polish-Swedish Proposal on the Eastern Partnership, *Enpi-info.eu*, juin 2008. Consulté le 12/11/2013. Disponible sur : <http://www.enpi-info.eu/library/content/polish-swedish-proposal-eastern-partnership>

² Programme de la présidence lituanienne du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2013. *Static.eu*, 2013. Cf. p. 18. Consulté le 13/11/2013. Disponible sur :

http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_Programme_FR.pdf

³ Cf. LA HAUTE REPRESENTANTE DE L'UNION EUROPEENNE POUR LES AFFAIRES ETRANGERES ET LA POLITIQUE DE SECURITE. Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013. *Commission européenne*, 15 mai 2013. Consulté le 08/11/2013. Disponible sur : http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/e_pship_roadmap_fr.pdf

d'investissement pour le voisinage » (FIV)⁴. L'enjeu du sommet de Vilnius était de finaliser le plus possible d'accords afin de franchir une étape importante vers une association avec l'UE. Cependant, fin novembre, les pays concernés par le Partenariat n'en étaient pas tous au même stade du processus.

2. LE CONTEXTE

Cette progression d'inégale vitesse vers le processus d'intégration s'explique par l'hétérogénéité des Etats du voisinage oriental, qui ont des attentes différentes vis-à-vis de l'Union européenne et ne sont pas soumis aux mêmes influences géopolitiques.

Les « euro-orientés ». La **Moldavie** est le plus pauvre des membres du PO. Pour le gouvernement moldave, la préférence européenne est clairement assumée et constitue un espoir de développement économique. Il a satisfait à la plupart des exigences de l'UE et dirige un des pays les plus avancés dans le processus de partenariat. Toutefois, malgré ces efforts, le pays peine à trouver une stabilité politique et la coalition pro-européenne au pouvoir depuis 2009 ne dispose que d'une courte majorité⁵. De plus, les choix politiques de Chişinău ne vont pas sans créer des tensions avec Moscou, qui a récemment imposé un embargo sur les importations de vin moldave, officiellement pour des raisons sanitaires. Les pressions contraires n'ont cependant pas dissuadé la Moldavie de ratifier l'accord d'association avec l'UE⁶. La **Géorgie** privilégie elle aussi sa relation avec l'Europe, mais dans un contexte différent. Bien que présent, l'enjeu du développement économique est moins prégnant que la question sécuritaire. La guerre d'août 2008 avec la Russie pour les provinces sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie a stoppé les velléités d'adhésion géorgienne à l'OTAN. Le rapprochement avec l'UE – dont 21 des 28 membres sont aussi membres de l'Organisation atlantique – constitue pour Tbilissi un chemin de traverse menant vers l'OTAN. Pourtant, les Géorgiens ont décidé, lors des élections présidentielles d'octobre 2013, de tourner la page du parti du président pro-occidental Saakachvili, au profit du mouvement fondé par Ivanishvili, homme d'affaires ayant fait fortune en Russie et souhaitant rétablir des liens avec le Kremlin⁷. Toutefois,

la volonté de normaliser les relations avec la Russie n'est pas incompatible avec un rapprochement avec l'UE. Le paragraphe de l'accord d'association de Vilnius⁸ démontre que l'orientation générale de la politique étrangère géorgienne demeure inchangée. Reste l'inconnue de l'avenir des provinces sécessionnistes, qu'un trop grand rapprochement de Tbilissi avec l'UE pourrait pousser plus avant dans le giron russe⁹.

Les indécis. La position de l'**Arménie** vis-à-vis de l'UE est plus ambiguë que celle de son voisin géorgien. En effet, les négociations sur les accords d'association et la zone de libre-échange approfondi et complet (DCFTA), ont été finalisées en juillet 2013. Mais le souhait de l'Arménie d'adhérer à l'Union douanière Russie-Bielorussie-Kazakhstan, annoncé en septembre 2013, contredit le principe de l'accord d'association, incompatible avec l'appartenance à un autre ensemble économique ; ce dernier n'a donc été ni paraphé ni signé à Vilnius. La priorité de ce petit Etat enclavé, soumis au blocus de la Turquie et de l'Azerbaïdjan, reste d'assurer sa stabilité politique intérieure et régionale, constamment mise à mal par la question du Haut-Karabagh¹⁰. A cet égard, l'UE serait un partenaire sûr dans le processus de transition politique et de normalisation des relations entre Erevan, Bakou et Ankara. En même temps, l'Arménie ne peut se détourner de l'appui militaire de l'ancienne puissance tutélaire russe, qui dispose des 3 000 soldats stationnés dans la base de Gyumri. Le dilemme arménien pourrait constituer le banc d'essai d'une complémentarité entre les processus d'intégration proposés par Bruxelles et Moscou¹¹. C'est d'ailleurs le souhait exprimé par l'UE qui « *poursuivra sa coopération avec l'Arménie dans tous les domaines compatibles avec ce choix* »¹² [d'Union douanière Russie-Bielorussie-Kazakhstan]. Pays le plus important sur le plan économique et démographique parmi ceux qui sont concernés par le Partenariat oriental,

⁸ Paragraphe de l'accord d'association entre l'UE et la Géorgie, *op. cit.*

⁹ GROS-VERHEYDE, Nicolas. Attention frontière ! La Géorgie gagne l'Europe, l'Ossétie s'en détache. *Bruxelles* 2, 30 novembre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur :

<http://www.bruxelles2.eu/zones/asie-centrale-georgie-russie-europe-caucase/attention-frontiere-la-georgie-gagne-leurope-lossetie-sen-detache.html>

¹⁰ Région du Sud Caucase rattachée à l'Azerbaïdjan sous l'ère soviétique, contre la volonté de la majorité de ses habitants d'origine arménienne. A la fin des années 1980, les tensions avec Bakou ont pris une tournure violente. Ces violences ont débouché sur une guerre perdue par l'Azerbaïdjan (1991-1994). Un cessez-le-feu négocié par la Russie a mis fin aux hostilités, sans pour autant aboutir à un traité de paix. La république du Haut-Karabagh est indépendante, mais n'est pas reconnue par la communauté internationale.

¹¹ VIELMINI, Fabrizio. Armenia's Shift towards Eurasian Economic Union : a Rejoinder of Realpolitik. *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 25 octobre 2013. Consulté le 26/11/2013. Disponible sur :

http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_vielmini_25.10.2013.pdf

¹² Joint Statement by the EU and the Republic of Armenia. *EEAS.Europa.eu*, 29 novembre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur :

http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131129_03_en.pdf

⁴ EU Cooperation for a Successful Eastern Partnership. *EC Europa.eu*, s.d. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur :

<http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/documents/eap-flyer-results.pdf>

⁵ Dossier : Vers une sortie de crise politique en Moldavie ? *Le Courrier des Balkans*, 31 mai 2013. Consulté le 14/11/2013. Disponible sur :

http://balkans.courriers.info/spip.php?page=dossier&id_article=12671

⁶ Paragraphe de l'accord d'association UE-Moldavie. *EEAS.Europa.eu*, 29 novembre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur :

http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/291113_eu-moldova_association_agreement_fr.htm

⁷ OWEN, Elizabeth. Georgia : More of the Same with Margvelashvili ? *Eurasianet*, 23 septembre 2013. Consulté le 14/11/2013. Disponible sur :

<http://www.eurasianet.org/node/67535>

l'Ukraine est très avancée sur la voie de l'association avec l'UE. Toutefois, depuis la « révolution orange » de 2004, son orientation pro-européenne ne cesse de faire débat. La population est partagée entre une forte minorité russophone à l'Est, qui privilégie la relation avec Moscou, et le reste du pays, majoritairement de langue ukrainienne et plus ouvert aux influences de l'Ouest. Après sa victoire à l'élection présidentielle de 2010, Viktor Ianoukovytch, réputé proche des milieux pro-russes, inaugure une politique d'équilibre entre Bruxelles et Moscou, ouverte à la fois aux négociations de libre échange avec l'UE et à l'Union douanière proposée par la Russie. L'équilibre semble avoir été rompu à quelques jours du sommet de Vilnius. Tout d'abord, le Parlement de Kiev rejette les projets de loi visant à transférer à l'étranger l'opposante Ioulia Timochenko, incarcérée depuis 2011 pour abus de pouvoir ; or, l'UE avait fait de la résolution de ce cas un préalable indispensable à la poursuite des accords d'association¹³. Ensuite, le 21 novembre, le gouvernement signe un décret visant à suspendre le processus de préparation de l'accord d'association, volte-face qui constitue un véritable revers diplomatique pour l'UE. C'est le résultat d'un « bras de fer » économique entre l'Union européenne et la Russie, dans lequel l'Ukraine, actuellement dans une situation financière fragile, semble autant avoir cédé aux pressions russes¹⁴ que saisi les opportunités économiques offertes par Moscou¹⁵. Depuis, les manifestations en faveur d'un rapprochement avec l'UE se succèdent, révélant la profonde division de la population sur les orientations géopolitiques du pays.

Les sceptiques. De tous les pays du PO, l'Azerbaïdjan est certainement le plus important pour la stratégie de diversification énergétique communautaire. A la fois producteur de gaz grâce au gisement de *Shin Daz* et voie de transit vers celui d'Asie centrale, l'Azerbaïdjan dispose de sérieux atouts pour intéresser une UE souhaitant limiter sa dépendance vis-à-vis du géant russe Gazprom. Mais le régime politique en place à Bakou est loin de satisfaire aux normes, même minimales, de la « bonne gouvernance » plébiscitée par Bruxelles¹⁶. De plus, il n'exclut pas, du moins dans le discours, de régler par la force son différend territorial avec l'Arménie, à l'opposé des efforts européens pour stabiliser la région. Les relations Bakou-Bruxelles sont peu susceptibles de

dépasser le cadre du partenariat énergétique, comme le confirme la signature à Vilnius d'un accord visant simplement à assouplir le régime des visas¹⁷. La Biélorussie présente des caractéristiques économiques proches des pays développés. L'Indice de développement humain (50^e rang mondial) et le PIB par habitant (6 685 dollars US) sont les plus élevés des pays du voisinage oriental. Pourtant, Minsk est demeuré en marge de l'intégration européenne, principalement pour des raisons politiques. Du fait de l'autoritarisme de son président Alexandre Loukachenko, réélu systématiquement depuis 1994, le pays n'a pas été inclus d'emblée dans la politique de voisinage, et l'Union européenne a déjà prononcé à son encontre des mesures restrictives (gels d'avoirs, interdiction de visa pour certains membres du régime, embargo sur les armes)¹⁸. Les relations avec le voisin russe ne sont pas meilleures. Les conflits commerciaux entre les deux pays sont fréquents, depuis la première « guerre du gaz » de 2004 jusqu'à la récente « guerre de la potasse »¹⁹, initiée cette fois par Minsk. La Biélorussie est finalement invitée à participer aux discussions sur le Partenariat oriental, au vu des efforts accomplis dans la voie de la libéralisation. Toutefois, l'UE fait preuve d'une conditionnalité stricte : la libération et la réhabilitation des prisonniers politiques sont une condition préalable à toute négociation et à toute participation pleine du pays au PO. Minsk n'ayant pas cédé sur le sujet, aucune avancée n'a été réalisée lors du dernier sommet.

Force est de constater que les résultats du Sommet de Vilnius ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par les représentants de l'Union européenne, qui espéraient signer avec quatre pays. Si la Moldavie et la Géorgie ont paraphé l'ensemble des accords d'association, l'Arménie, et surtout l'Ukraine, n'ont pas souhaité poursuivre les négociations, malgré le risque d'une crise politique interne. La diplomatie européenne a échoué à arrimer l'Ukraine, qui a fait le choix de privilégier sa relation avec Moscou.

3. LES ENJEUX

Partenariat oriental versus Union eurasiatique. Longtemps considérés comme les marches de l'empire russe, les Etats d'Europe orientale et du Caucase

¹³ CHALY, Valeriy. The release of Tymoshenko is not a manoeuvre but the EU key requirement. *Razumkov Center*, 15 novembre 2013. Consulté le 25/11/2013. Disponible sur :

http://www.razumkov.org.ua/eng/expert.php?news_id=4322

¹⁴ Volte-face de l'Ukraine une semaine avant Vilnius. *EurActiv.com*, 22 novembre 2013. Consulté le 26/11/2013. Disponible sur : <http://www.euractiv.fr/specialreport-ukraine-way-reform/volte-face-de-lukraine-une-semaine-news-531874>

¹⁵ L'Ukraine renonce à l'UE. *RIA Novosti*, 26 novembre 2013. Consulté le 26/11/2013. Disponible sur :

http://fr.ria.ru/presse_russe/20131122/199845243.html

¹⁶ FIATTI, Igor. L'Azerbaïdjan fera-t-elle plier l'Europe ? *Les blogs du Diplo*, 22 mars 2011. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur : <http://blog.mondediplo.net/2011-03-18-L-Azerbaïdjan-fera-t-elle-plier-l-Europe>

¹⁷ Cecilia Malmström welcomes the signing of a Visa Facilitation Agreement with Azerbaijan. *Europa.eu*, 29 novembre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1184_en.htm

¹⁸ Council Decision 2013/534/CFSP of 29 October 2013 amending Decision 2012/642/CFSP concerning restrictive measures against Belarus. *Europ-lex*, 29 octobre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:288:0069:01:24:EN:PDF>

¹⁹ MARIN, Anaïs. Guerre de la potasse : Loukachenko peut-il mettre au pas les oligarques russes ? *Regard sur l'Est*, 15 octobre 2013. Consulté le 03/12/2013. Disponible sur : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1434

constituent depuis 1991 l'« étranger proche » de la Fédération de Russie. Mais celle-ci se considère toujours comme le centre économique de l'espace postsoviétique. Or, sa prééminence est menacée par les avancées à l'Est de la politique de l'Union européenne. Sous l'égide de la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan se sont donc entendus en octobre 2007 pour concevoir un projet d'Union douanière rénovant une Communauté économique eurasiatique moribonde²⁰. La création du Partenariat oriental en 2009 a accéléré celle de l'Union douanière, avec la mise en application d'un tarif douanier commun le 1^{er} janvier 2010. Sur le plan économique, cette Union permet aux pays membres d'accéder aux infrastructures énergétiques russes et aux ressources kazakhes, tout en bénéficiant d'une meilleure protection contre les marchandises européennes ou chinoises. Ses atouts économiques ne sont pas sans rapport avec le revirement de l'Ukraine. Parmi les arguments avancés par le gouvernement ukrainien²¹ pour justifier sa nouvelle position vis-à-vis du Partenariat oriental, figure en bonne place la crainte de voir son économie affaiblie par la mise aux normes européennes, d'être coupé d'une partie importante de ses débouchés commerciaux par des tarifs douaniers plus élevés, ainsi que d'un renchérissement de sa facture énergétique. Pour Moscou, la perspective de pouvoir affermir son influence sur son « étranger proche » via l'Union douanière est déterminante. C'est pourquoi Vladimir Poutine souhaite à la fois l'étendre à d'autres pays (Kirghizstan, Tadjikistan, Arménie, Ukraine) et la voir évoluer vers une véritable union politique regroupant les principales structures d'intégration postsoviétiques : Communauté des Etats indépendants (CEI), Communauté économique eurasiatique (Eurasec) et Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). Ce programme d'Union eurasiatique, annoncé par l'actuel président de la Fédération de Russie en octobre 2011, témoigne de la volonté de constituer un nouveau pôle d'influence mondial structuré autour de Moscou. Le processus initié par l'Union douanière devrait aboutir d'ici 2015 à la création de cette nouvelle Union eurasiatique, dont les contours géographiques et politiques restent encore largement à préciser. Lors du sommet de Vilnius, le Partenariat oriental s'est donc heurté à un projet concurrent d'importance, même s'il demeure pour une grande part incantatoire. Affaiblie politiquement par la crise économique et institutionnelle qui la frappe, l'UE n'est pas parvenue à suffisamment mobiliser les gouvernements des pays du Partenariat oriental autour de son projet d'intégration.



Le projet Corridor Sud
Source image : [Courrier international](http://www.courrierinternational.com)

Le corridor énergétique sud. Le Partenariat oriental avec les pays du Caucase constitue un élément primordial dans la stratégie de diversification et de sécurisation des approvisionnements énergétiques de l'UE. Afin de réduire sa forte dépendance aux livraisons de gaz en provenance de Russie, Bruxelles soutient le projet Nabucco, un gazoduc permettant de connecter le réseau de distribution européen aux ressources de la mer Caspienne. Or, l'UE ayant failli à rapprocher l'Azerbaïdjan et l'Arménie des positions européennes, le projet Nabucco a peu de chance d'aboutir, au bénéfice du projet concurrent South Stream, qui passe par le territoire russe avant de traverser la mer Caspienne. Toutefois, les accords d'association signés avec la Géorgie permettent de desserrer les contraintes qui pèsent sur l'Europe en sécurisant l'accès au gazoduc Transanatolien (TANAP), dont la capacité est cependant plus limitée que celle de South Stream et Nabucco²².

L'affermissement de la puissance russe dans son « étranger proche » impose à l'Union européenne de redéfinir ses ambitions vis-à-vis des pays du Partenariat oriental. Bien qu'absent du sommet de Vilnius, Moscou s'est en effet imposé comme un partenaire incontournable. Bruxelles ne semble pouvoir développer une nouvelle politique européenne dans ses « marches » qu'en s'associant avec les Russes, plutôt qu'en s'y confrontant. La situation conflictuelle prévalant actuellement en Ukraine peut à cet égard faire figure de test.

²⁰ SLASKI, Bertrand (dir.). De l'Union douanière à l'Union eurasiatique. *CEIS.eu*, 22 octobre 2013. Consulté le 04/12/2013. Disponible sur : <http://www.ceis.eu/fr/actu/note-strategique-de-l-union-douaniere-l-union-eurasiatique-etat-et-perspectives-d-integration>

²¹ Opening statement of Prime Minister of Ukraine Mykola Azarov during Government's meeting on November 27, 2013. *Government portal*, 27 novembre 2013. Consulté le 04/12/2013. Disponible sur : http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246879282

²² MONTGRENIER, Jean-Sylvestre. La Russie, l'Europe et le gaz : une guerre de l'énergie ? *Institut Thomas More*, octobre 2013. Consulté le 05/12/2013. Disponible sur : <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/la-russie-leurope-et-le-gaz-une-guerre-de-lenergie-.html>