



Entre Europe et Russie: quel avenir pour le Partenariat oriental ?

Cahiers de la pensée mili-Terre

Commandant Laurent GRARD

publié le 14/05/2018

Histoire & stratégie

Le Partenariat oriental constitue un élément pertinent de la vision stratégique de l'Union européenne, participant à la cohérence de sa politique de voisinage en mer Noire. Malgré les critiques qui lui sont parfois faites, il poursuit une logique de stabilisation par le partage de normes et de valeurs avec ses partenaires, et développe un cadre évolutif et adapté permettant une prise en compte des enjeux structurants aux marches de l'Europe.

Le Partenariat oriental (PO) constitue une politique de l'Union européenne (UE), découlant de la politique européenne de voisinage (PEV) tournée vers six États situés à ses marches orientales: l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Initié en 2009, lors du sommet de Prague, ce partenariat a été institué pour soutenir les transitions politiques, sociales et économiques de ces pays, dans une perspective de stabilisation du voisinage par la démocratisation, la sécurité énergétique et le développement économique et social.

Alors que cinq des six pays signataires du PO sont confrontés à des conflits territoriaux impliquant la Fédération de Russie et que cette dernière entre dans une phase active de la mise en place de l'Union économique eurasiatique (UEE) dans son «étranger proche», les difficultés de mise en œuvre du PO pourraient laisser penser que ce dernier, n'ayant pas permis la stabilisation escomptée, manquerait de consistance face au renforcement de la Russie dans son espace géopolitique traditionnel.

Dans ce contexte, le sommet de Riga de 2015 constituait un véritable test de solidité du PO. En effet, faute d'outil efficace et suffisamment clair, les Européens seraient-ils condamnés à voir les forces centrifuges à l'œuvre dans l'espace post-soviétique provoquer une fracturation des pays concernés et fragiliser les équilibres européens?

Le sommet de Riga qui s'est tenu en mai 2015 démontre que le Partenariat oriental constitue encore un élément pertinent de la vision stratégique de l'UE parce que ce dernier participe à la cohérence du concept de politique de voisinage de l'UE en mer Noire. En effet, recherchant la stabilisation de son voisinage par l'intensification des relations avec ses partenaires grâce à une approche libérale des relations internationales basée sur le partage de normes et de valeurs, il développe un cadre évolutif et adapté permettant une prise en compte des enjeux structurants aux marches de l'Europe.

Pour s'en convaincre, il conviendra dans un premier temps de préciser la nature des objectifs qui ont été poursuivis par ce partenariat depuis sa création, puis d'évaluer dans quelle mesure les résultats obtenus à la veille du sommet de Vilnius ont pu être interprétés comme un essoufflement de cette politique européenne, et enfin comment le sommet de Riga de 2015 a permis de clarifier la manière dont l'UE entendait poursuivre ses objectifs dans ce domaine, renforçant en cela la pertinence du Partenariat oriental.

*

* *

Des objectifs ambitieux

Le PO, initiative suédo-polonaise initiée en 2009 lors du sommet de Prague, a été développé à destination de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, pour accroître l'association politique et économique, engager une convergence des modèles sociaux et politiques et aboutir à la création d'une zone de libre-échange approfondie et complète[1] (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) mais sans perspective d'adhésion[2].

À ce titre, il s'agissait de favoriser la stabilisation politique en soutenant les réformes politiques et socio-économiques des pays partenaires destinées à:

- . libéraliser les échanges commerciaux et les investissements grâce à une convergence avec la législation, les textes réglementaires et les normes de l'UE;
- . créer un climat de confiance multilatéral par un règlement pacifique de ces conflits;
- . favoriser la mobilité des citoyens en assouplissant progressivement le régime des visas;
- . renforcer la sécurité énergétique grâce à une coopération en matière de stabilité et de sécurité des approvisionnements et du transit énergétique[3].

- Renforcement des structures étatiques et de la prévisibilité de ses voisins:

Le PO poursuit, en premier lieu, l'approche libérale des relations internationales portée par l'UE, contribuant à stabiliser son voisinage grâce à un partage de normes et de valeurs.

En effet, le dispositif de sécurisation de l'UE entretient, par l'exportation de normes et de réglementations, une forme de socialisation dans laquelle ses valeurs constituent des critères de convergence et donc de prévisibilité de ses voisins.

À ce titre, le PO constitue un canal d'échanges et de définition des orientations politiques. En outre, ce dispositif est mis en œuvre par des mécanismes de coopération multilatérale ou bilatérale dédiés au renforcement des institutions, de la bonne gouvernance et de l'association politique.

- Renforcement de la coopération économique

Considérant que la stabilisation politique de ses partenaires sera renforcée par le développement durable de leur économie, le PO recherche l'ouverture des marchés et l'intégration économique[4].

Dans ce cadre, le partenariat, par l'élaboration d'accords d'association, envisage un renforcement des coopérations en termes de politiques économiques afin d'aboutir à des convergences normatives autorisant l'instauration de zones de libre-échange renforcées et globales permettant de tirer profit des effets positifs de la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements.

À long terme, la coopération économique mise en place dans le cadre du PO pourrait aboutir à la constitution d'un réseau de zones de libre-échange renforcées et globales.

- Renforcement de la coopération en matière de sécurité et de défense

Dans cet espace post-soviétique instable, marqué tout autant par les problématiques de contrôle des flux migratoires, la prolifération des réseaux de criminalité que par la permanence de conflits gelés, le PO recherche le renforcement des mécanismes de sécurité dans l'objectif de stabiliser ses marchés.

En matière de sécurité, le PO peut être caractérisé par un renforcement du dialogue bilatéral dans les domaines de la coordination des politiques migratoires et des services de justice et de sécurité grâce à une intensification des échanges au sein des dispositifs Europol, Eurojust et Frontex. En matière de défense, il recherche un développement des coopérations opérationnelles dans le cadre des missions de l'UE, notamment au travers de la mission d'observation en Géorgie ou des missions de l'Union européenne d'assistance aux frontières[5] (European Union Border Assistance Mission ou EUBAM) en Moldavie et en Ukraine.

De surcroît, cette initiative européenne poursuit une logique permanente d'accroissement de la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'UE par le développement de coopérations multilatérales ou bilatérales grâce, notamment, à des projets d'infrastructures de transport ou à la mise à disposition des flux gaziers inversés[6].

Un partenariat aux résultats mitigés

Même s'il est difficile d'analyser un processus initié il y a moins de dix ans, il semble néanmoins que ce partenariat, en dépit d'objectifs clairement définis, n'a pas été pleinement satisfaisant. En effet, ce dernier a été source de tensions, compte-tenu d'une confiance excessive dans la force normative de la démocratie européenne des pays initiateurs, notamment scandinaves. Ces derniers ont entretenu ou nourri des imprécisions sur la finalité réelle de ce partenariat en laissant présager des perspectives d'intégration.

- 2013: situation de blocage?

Après les progrès attestés par l'intégration de la Moldavie et l'Ukraine, en 2010 et 2011, dans la Communauté européenne de l'énergie, le désintérêt de Bakou et le refus d'Erevan de signer l'accord de coopération en 2013, puis la crise ukrainienne, pourraient être interprétés, à la veille du sommet de Riga, comme un essoufflement de la politique européenne face aux pressions exercées par la Russie dans le cadre de la mise en place de l'Union économique eurasiatique (UEE)[7].

À ce titre, l'Arménie, qui était le pays le plus avancé dans le processus d'association, a fait marche arrière en septembre 2013, le Kremlin ayant convaincu Erevan d'intégrer l'Union douanière. Le pays, en guerre avec l'Azerbaïdjan, avait alors déclaré souhaiter, en premier lieu, préserver ses liens avec Moscou[8].

En outre, l'Azerbaïdjan, concentrant sa coopération sur la question énergétique, traîne à s'engager dans une augmentation des réformes politiques et des droits de l'homme.

De plus, confrontée à la perte de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, la Géorgie, bien qu'engagée dans des réformes structurelles et ayant paraphé l'accord d'association à Vilnius, infléchit depuis les dernières élections sa politique à l'encontre de Moscou.

La Biélorussie, confrontée au protectionnisme russe assorti de mesures de rétorsion sur ses importations énergétiques, reste confrontée à une insuffisance des réformes judiciaires, politiques et économiques et demeure en marge du processus.

L'Ukraine n'est parvenue à la signature des accords DCFTA, dont l'entrée en vigueur a eu lieu le 1^{er} janvier 2016, qu'à l'issue d'un long processus ayant engendré une crise politique majeure concrétisée par les événements de Maidan et le conflit dans le Donbass.

Dans ce contexte, les partenaires de l'UE ont rencontré des difficultés à se positionner dans leurs relations entre l'UE et la Russie compte-tenu d'une distorsion entre les objectifs réels et les objectifs espérés de ce Partenariat oriental.

- Divergences internes à l'Union européenne:

En dépit d'objectifs clairement affichés, il est important de préciser que le contexte et les fortes divergences qui ont prévalu lors de la définition du partenariat ont pu constituer une source d'incompréhension chez les pays partenaires.

En effet, cette initiative polonaise, soutenue par des pays nouvellement intégrés entretenant des relations difficiles avec la Russie et désireux de ne pas demeurer seuls aux avant postes de l'UE, a été introduite pour insérer la politique de voisinage dans l'agenda de l'UE afin d'accélérer le processus d'adhésion de leurs voisins[9].

Ce processus a donc été abordé comme une forme de pré-adhésion parce qu'il avait recours aux mécanismes traditionnels de transition normative de l'UE[10] mis en place lors des processus d'élargissement précédents.

Pour autant, alors que la Pologne, les États baltes, la Roumanie et la République tchèque considéraient ce partenariat comme une continuation de la mission historique d'unification pacifique[11], d'autres pays de l'UE, notamment la France, l'Espagne et l'Autriche, insistaient sur son caractère de projet alternatif à l'élargissement selon la poursuite du principe énoncé par Dominique de Villepin, dès 2006: «Il n'existe aucun droit naturel, aucun droit historique à entrer dans l'Union. La promesse de l'élargissement ne

doit pas être le seul instrument de stabilisation des régions voisines de l'Europe»[12].

- Diversité des pays partenaires:

En conséquence, ces éléments ont eu une influence significative dans la façon dont le processus a été accueilli au sein des pays de ce «voisinage partagé» avec la Russie, générant une hétérogénéité du processus d'association des pays partenaires.

À ce titre, l'influence du projet russe d'UEE réunissant la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie et le Kirghizstan ne doit pas être sous-estimée[13]. En effet, alors que ce projet est officiellement décrit par le Kremlin comme destiné à construire avec l'UE une «grande Europe» bipolaire, le PO est jugé avec méfiance par Moscou dans la mesure où ce «voisinage proche» coïncide en grande partie avec son «étranger proche».

Ainsi, l'opposition entre l'engouement ukrainien, géorgien ou moldave et les positions réservées de la Biélorussie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan met plus en lumière la volonté de poursuivre une distanciation avec la Russie dans une perspective d'intégration, qu'une démarche visant à conduire une transformation démocratique interne. Ainsi, en 2013, le Premier ministre moldave affirmait sans ambiguïté dans le journal *Le Monde*: «La Moldavie a fait son choix, c'est l'intégration européenne».

Compte-tenu des difficultés rencontrées à Vilnius en 2013, caractérisées par les reculades de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan et dans un contexte où l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie demandaient à ce que leur vocation à adhérer à l'UE soit reconnue, le sommet de Riga pouvait être considéré comme crucial pour l'avenir du PO.

Sommet de Riga: différenciation, relations avec la Russie et rôle des sociétés civiles

En réaffirmant que l'association ne préjuge aucunement de l'adhésion, le sommet de Riga démontre la prise en compte par l'UE des difficultés qui ont prévalu depuis sa création. En effet, en introduisant des principes de différenciation et de flexibilité vis à vis de ses partenaires, en démontrant une prise en compte du caractère multipolaire du voisinage et en enracinant son action dans les sociétés civiles concernées, il insuffle une nouvelle dynamique et bénéficie ainsi d'une légitimité renforcée qui assurera la poursuite des efforts destinés à apporter plus de sécurité dans cette région.

- Concepts de flexibilité et de différenciation:

Ainsi, tout en conservant un objectif de coopération multilatérale dans le domaine des institutions, le sommet de Riga instaure un principe de coopération bilatérale, non plus flexible et conditionnel, mais flexible et différencié. Il permet alors le maintien d'une coopération politique avec les pays ayant fait le choix de rejoindre l'UEE et d'une coopération plus approfondie pour les pays signataires qui y sont prêts.

En effet, cette différenciation autorise la poursuite de négociations d'accords de libre-échange approfondis et complets ou de régimes d'assouplissement des politiques de

visas sur une base bilatérale. À ce titre, si les visas ont été supprimés pour les Moldaves, Bruxelles estime que les conditions ne sont pas encore réunies pour l'Ukraine et la Géorgie. Sur le plan économique, ce principe de différenciation a permis la création d'une zone de libre-échange avec l'Ukraine à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ces évolutions constituent donc un cadre favorable à l'approfondissement des relations avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, qui font apparaître une forte volonté d'intégration qui ne peut être satisfaite en l'état. À ce titre, le président Hollande a affirmé à Riga: «Nous devons faire que ce Partenariat oriental permette à l'Ukraine d'être pleinement associée, même si l'association ne préjuge en aucune façon l'adhésion; j'ai été parfaitement clair là-dessus».

- Dualité Europe – Russie:

En outre, le sommet de Riga introduit la capacité pour les pays associés de développer, simultanément, des liens avec l'Europe et la Russie. Dans une situation où le voisinage oriental de l'Europe apparaît plus déchiré que partagé[14], il s'agit tout autant de poser les conditions d'un *modus vivendi* avec l'UEE, projet politique ambitieux du président Poutine et élément central de sa politique étrangère[15], que de confirmer les objectifs réels de stabilisation.

Ainsi, la réaffirmation de l'absence de logique d'élargissement ménage à la fois Moscou, qui ne prétend pas à l'exclusivité dans ce voisinage partagé mais estime y avoir une place prépondérante, et les États partenaires tiraillés entre deux pôles d'attraction en Europe. Il s'agit là d'une stratégie de long terme visant à contrer la vision réaliste russe des relations internationales caractérisée par un jeu à somme nulle. Dans ce cadre, alors que l'annexion de la Crimée atteste que la Russie ne s'interdit pas l'usage de la force et n'est plus perçue comme un fournisseur de sécurité dans la région[16], le sommet de Riga sanctuarise une stabilisation de long terme de cette méta-frontière perméable grâce à des accords d'association négociés de façon bilatérale, tout en conservant une possibilité ultérieure d'ancrage de la Russie à la sécurité européenne.

Cette stratégie peut être illustrée par la déclaration du président Hollande à l'occasion du sommet: «Nous ne devons pas non plus faire de ce Partenariat oriental un conflit de plus avec la Russie. C'est la raison pour laquelle je suis pour que l'Union européenne et la Russie (...) puissent avoir une discussion qui s'engage sur l'avenir». À ce titre, cette évolution pourrait permettre la signature, par l'Arménie, d'un accord d'association avec l'UE qui ne serait pas incompatible avec son adhésion à l'UEE, sous réserve qu'il ne comprenne pas de volet de libre échange économique[17].

- Enracinement dans la société civile:

De plus, constatant les difficultés rencontrées par certains pays à poursuivre leurs efforts de démocratisation de la vie publique et prenant en compte que l'absence de perspectives d'adhésion pourrait ralentir le rythme et le volontarisme des réformes en dépit de la vitalité du dialogue politique, le PO insiste sur la nécessité d'actions destinées à renforcer le dialogue politique dans le but de faire progresser les droits de l'homme, la modernisation de la justice et l'amélioration des conditions de vie.

Il s'agit de mettre en place des mécanismes agissant en profondeur dans les sociétés civiles des pays concernés afin de promouvoir une participation de la société dans son ensemble. En s'appuyant non seulement sur les gouvernements, mais aussi sur les autorités locales et les acteurs économiques au travers de programmes européens, cet enracinement vise à gagner en efficacité en agissant par le bas par l'amélioration de la vie

quotidienne des citoyens, selon une stratégie de long terme[18].

À ce titre, Vaira Vike-Freiberga, ancienne présidente de la Lettonie, a précisé en amont du sommet: «Indépendamment de l'Union européenne, la lumière au bout du tunnel devrait être ce à quoi ressemble un pays et comment il se porte, dans notre propre intérêt. L'Europe peut être la cerise sur le gâteau, mais le gâteau, c'est ce que vous faites vous-mêmes».

*

* *

Dans un contexte d'accroissement des tensions consécutives à la mise en œuvre d'une politique russe destinée à conserver son «Étranger proche» sous influence, le sommet de Riga a su démontrer que le Partenariat oriental constitue encore un élément pertinent de la vision stratégique de l'Union européenne. Grâce à la mise en place d'une approche différenciée envers les pays partenaires, il conserve sa capacité à stabiliser, sur la longue durée, le voisinage de l'UE en mer Noire, et participe à la cohérence de politique étrangère européenne en s'appuyant sur un cadre évolutif permettant une prise en compte des enjeux structurants aux marches de l'Europe.

Ainsi, le PO, principal outil européen de règlement des conflits, sera selon toute vraisemblance amené à être renforcé afin, comme l'a précisé la haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères, Federica Mogherini, de prendre en compte les menaces globales selon une approche impliquant la communauté internationale dans son ensemble.

Issu de la promotion de l'École militaire interarmes 2002-2004, le Capitaine GRARD rejoint les troupes de montagne en 2005 et y effectue sa première partie de carrière d'officier. Il suit actuellement une formation spécialisée en langue russe à l'Institut national des langues et civilisations orientales au titre de l'École de guerre.

[1] Il s'agit d'un accord de libre-échange entre ces États et l'Union Européenne qui comporte une réduction des droits de douanes et des barrières non-tarifaires.

[2] Dominik Tolksdorf, «Le Partenariat Oriental de l'Union Européenne», dans Thierry de Montbrial et Philippe Moreau, Ramses 2015, Paris, Dunod, Ifri, 2014, p.214.

[3] Texte de la déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental - Prague, 7 mai 2009. Site de la commission européenne. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-78_fr.htm

[4] Ibid. ref 2

[5] Il s'agit de missions civiles de conseil destinées à aider les autorités locales à développer leurs capacités pour améliorer la sécurité de leurs frontières terrestres, maritimes et aériennes et à élaborer une stratégie de gestion intégrée des frontières.

[6] En 2014, le flux inversé avec la Slovaquie constitue une réponse de l'UE à la décision russe de réduire l'approvisionnement de gaz à l'Ukraine.

[7] Il s'agit d'un projet d'intégration économique de la Russie et des pays de la CEI visant à garantir une libre circulation des produits, des capitaux et de la main d'œuvre. L'UEE regroupe aujourd'hui la Russie, le Kazakhstan, la Biélorussie, l'Arménie et la Kirghizie.

[8] Pierre Stroobants, «Partenariat oriental de l'UE, ce qui se joue au sommet de Vilnius », 2013/11/28, Le Monde.[en ligne] [http://lemonde.fr/azerbaïdjan/article/2013/11/28/ Partenariat oriental de l'UE, ce qui se joue au sommet de Vilnius](http://lemonde.fr/azerbaïdjan/article/2013/11/28/Partenariat_oriental_de_l'UE,_ce_qui_se_joue_au_sommet_de_Vilnius).

[9] Laure Delcour, "Shaping the post-soviet space", Burlington, Ashgate, p.85.

[10] Henri-Francois Caudrelier, «Le Sommet de Vilnius: vers un rapprochement des pays du Partenariat oriental avec le PE?», Nouvelle Europe, 2013, [en ligne] <http://www.nouvelle-europe.eu/le-sommet-de-vilnius-vers-un-rapprochement-des-pays-du-partenariat-oriental-avec-l-ue>.

[11] Michel Foucher, «L'Obsession des frontières», Paris, Perrin, 2007.

[12] Dominique de Villepin, discours à l'Université de Humboldt,18/01/2006,

http://archives.gouvernement.fr/villepin/acteurs/interventions_premier_ministre_9/discours_498/discours_universite_humboldt_beta_rlin_55148.html

[13] Philippe Migault, «Géopolitique de la Russie: Facteurs de puissance et de vulnérabilité», IRIS / Observatoire stratégique et économique de l'espace post-soviétique, septembre 2015, [en ligne] <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2015/09/Obs-Russie-CEI-PMigault-septembre-2015.pdf>

[14] Yann Richard, «L'Europe orientale: voisinage partagé ou voisinage déchiré?», conférence Paris-Sorbonne, 2015, [en ligne] https://www.ac-paris.fr/portail/jcms/p1_1215190/l-europe-orientale-voisinage-partage-ou-dechire-2015

[15] V. Putin, [Nouveau projet d'intégration pour l'Eurasie – un futur qui commence aujourd'hui], Izvestia, 03/10/2011,[en ligne] <http://izvestia.ru/news/502761>

[16] Laure Delcour et Hrant Kostanyan, «Towards a Fragmented Neighbourhood: Policies of the EU and Russia and their consequences for the area that lies in between», CEPS Essay, N°17/ 17/10/2014, [en ligne] [https://www.ceps.eu/system/files/CEPS Essay No 17 Fragmented Neighbourhood -H Kostanyan L Delcour.pdf](https://www.ceps.eu/system/files/CEPS_Essay_No_17_Fragmented_Neighbourhood_-_H_Kostanyan_L_Delcour.pdf)

[17] Jean-Pierre Stroobants, «Face à la Russie, le Partenariat oriental avec les ex-pays du bloc de l'Est marque le pas», 20/05/2015, Le Monde.[en ligne], <http://www.lemonde.fr/international/article/2015/05/20>

[18] Site officiel du Conseil de l'Europe, 2015, <http://consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership>

Titre : Commandant Laurent GRARD

Auteur(s) : Commandant Laurent GRARD

Date de parution 15/03/2017
