



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON - ASSAS



CENTRE THUCYDIDE

—
analyse et recherche
en relations internationales

Cahier Thucydide n° 22

Dix ans après son lancement,
Quel Partenariat oriental ?

Emmanuel Dreyfus & Amélie Zima

Rapport de recherche – décembre 2018

Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « afri-ct.org ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

Liste des Cahiers Thucydide

- n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005
- n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix
- n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après
- n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)
- n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique
- n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan
- n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales
- n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines
- n°9 : Analyse, interprétation et conséquences des événements militaires en Géorgie (août 2008)
- n°10 : L'Afrique et les juridictions internationales pénales
- n°11 : La mise en place du Service européen pour l'action extérieure
- n°12 : Six mois à l'UNESCO
- n°13 : La France et le règlement de la question libyenne, 1945-1949
- n°14 : L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies
- n°15 : La construction du concept d' « Amérique latine ». La France, les États-Unis et la latinisation du continent américain
- n°16 : Le Caire, l'Égypte, le Moyen-Orient : Français, Anglais et les autres (1940-1945)
- n°17 : Les projets de la Russie et de la Chine en Asie centrale : coopération – compétition
- n°18 : Surveiller ou punir. Embargos et sanctions à l'encontre de l'Irak de 1980 à 1998
- n°19 : Diplomatie arctique. Gouvernance par temps froid
- n°20 : L'usage du référendum dans les relations internationales
- n°21 : Les changements politiques en Pologne depuis 2015 : vers une démocratie autoritaire ?
- n°22 : Dix ans après son lancement, quel Partenariat oriental ?

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'*Annuaire français de Relations internationales*, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte. Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipé d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'École doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Créé par le professeur Serge Sur et dirigé par lui jusqu'en 2014, il est désormais sous la direction du professeur Julian Fernandez.

Adresse postale :

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales
Université Paris II Panthéon-Assas, bureau 219
12, place du Panthéon, 75005 Paris

Site Internet : <http://www.afri-ct.org/>

Cahier Thucydide

**DIX ANS APRÈS SON LANCEMENT :
QUEL PARTENARIAT ORIENTAL ?**

EMMANUEL DREYFUS & AMÉLIE ZIMA¹

DÉCEMBRE 2018

¹ Emmanuel Dreyfus est Visiting Fellow à l'Elliot School of International Affairs, George Washington University et doctorant en science politique (Centre Thucydide/INALCO). Dernières publications : « Vers un dégel en Transnistrie ? » in *Moldavie, Repères et perspectives*, L'Harmattan, 2017 et « Les sociétés militaires privées en Russie : à l'Est quoi de nouveau ? », IRSEM, 2018. Contact : edreyfus@gwu.edu

Amélie Zima est ATER à SciencesPo. Dernières publications : "Les changements politiques en Pologne depuis 2015: vers une démocratie autoritaire?", *Cahier Thucydide n°21*, U. Panthéon-Assas; "La fabrique de négociations d'adhésion. Le cas de l'élargissement de l'OTAN en 1999", *Champs de Mars*, à paraître ; "La construction politique de l'atlantisme en Europe centrale", *Etudes Internationales*, à paraître. Contact : amelie.zima@sciencespo.fr.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
A LA GENESE DU PARTENARIAT ORIENTAL : DIFFERENCIER LES VOISINS	3
LE PARTENARIAT ORIENTAL DIX ANS APRES SON LANCEMENT : HETEROGENEITE ET MENACES	5
DIX ANS APRES SON LANCEMENT, QUELLES PERSPECTIVES POUR LE PO ?	10
DES ACTEURS EUROPEENS MOINS ENGAGES ?	13
<i>L'ACCENT SUR LE TECHNIQUE AU DETRIMENT DU POLITIQUE : LA REVISION DE LA PEV</i>	13
<i>LA REVISION DES INSTRUMENTS FINANCIERS DE LA PEV : VERS UNE MARGINALISATION DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE ?</i>	14
<i>LA POLOGNE : D'INITIATRICE A HESITANTE</i>	15
VERS UNE VISION TECHNIQUE ET HOMOGENE DU VOISINAGE : 20 OBJECTIFS POUR 2020 16	
<i>L'ABSENCE DE PERSPECTIVE D'ADHESION</i>	17
<i>UN PROGRAMME D'AVANTAGE ADRESSE AUX TROIS PAYS NON-ASSOCIES</i>	18
CONCLUSION	19

Introduction

Le cadre des relations entre Bruxelles et son voisinage oriental, c'est à dire les six républiques post-soviétiques situées entre les frontières de l'UE et de l'OTAN d'une part, et celles de la Russie d'autre part, a connu au début des années 2000 une nouvelle dynamique avec l'intégration des pays d'Europe centrale à l'UE, et en particulier celle de la Pologne. Alors que la politique européenne vis-à-vis de son voisinage demeurait jusque-là globalement indifférenciée, une distinction, notamment défendue par Varsovie, est opérée à partir du milieu des années 2000 entre les voisinages Sud et Est, aboutissant au lancement officiel en juin 2009 du Partenariat oriental (PO) ambitieux programme visant à rapprocher dans de nombreux domaines les pays d'Europe orientale et du Caucase du sud de l'UE. Près de 10 ans après son lancement, le PO présente un bilan contrasté. Si les relations avec Bruxelles se sont fortement approfondies pour certains pays de la zone, elles n'ont pas foncièrement évolué pour d'autres, qui ont vu pendant la même période leur intégration régionale avec la Russie se développer. Alors que d'une part, plusieurs pierres angulaires du PO ont été conclues avec 3 des six pays de la zone et que d'autre part l'environnement stratégique de la région a connu d'importants bouleversements consécutifs à l'annexion de la Crimée et le conflit armé dans l'Est de l'Ukraine, la question de l'avenir de la politique étrangère de Bruxelles dans une région qui depuis dix ans assiste au renforcement concurrent tant du soft power européen que du hard power russe est désormais posée.

A la genèse du Partenariat oriental : différencier les voisins

Le PO s'inscrit dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage (PEV). Cette politique, lancée au début des années 2000, vise à donner un cadre aux relations avec les pays voisins. Son objectif est d'apporter une aide financière et technique ainsi que de promouvoir une coopération politique avec les pays partenaires afin de créer un espace de prospérité et de stabilité à ses frontières. Pour ce faire, l'UE promeut des réformes structurelles qui visent tout autant au respect des principes démocratiques et libéraux qu'à l'établissement d'une économie de marché. Cependant la PEV n'est assortie d'aucune perspective d'adhésion. Ainsi selon les mots de Romano Prodi, président de la Commission européenne lors du lancement de la PEV, ces pays

partenaires partagent tous avec l'UE sauf les institutions². La PEV a été institutionnalisée et figure dans le traité de Lisbonne dont l'article 8 précise que "*L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération*".

Dès la fin des années quatre-vingt-dix, une différenciation dans la PEV a été proposée par le gouvernement polonais, alors même que Varsovie n'était pas encore dans l'UE. Cette idée repose sur la promotion du rapprochement de l'UE et de ses voisins orientaux. Elle s'inspire des conceptions formulées dans les milieux d'immigration en France autour de la revue *Kultura* et des intellectuels Jerzy Giedroyc et Juliusz Mieroszewski et adoptée par l'ensemble des élites post-communistes. Cette doctrine, dite Giedroyc ou ULB pour Ukraine, Lituanie, Biélorussie, suppose l'abandon par Varsovie de ses prétentions territoriales sur ses voisins orientaux, le soutien à leur indépendance afin d'assurer la protection et la souveraineté polonaises et la coopération avec les démocrates russes. Le but est que cet espace ne soit plus un enjeu de luttes entre la Pologne et la Russie.

La première conception du Partenariat a été énoncée par le ministre des Affaires étrangères Bronislaw Geremek en 1998 dans le cadre des négociations d'adhésion de la Pologne. La création de cette politique devait permettre aux futurs membres d'Europe centrale d'accroître leur possibilité de coopération avec leurs voisins orientaux. Cette idée fut reprise par son successeur Włodzimierz Cimoszewicz et développée dans un *non-paper* présenté en 2003³. Mais elle ne fut pas reprise par les acteurs européens lors de la conceptualisation de la Politique européenne de voisinage (PEV) au début des années 2000. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Varsovie fut critiquée lors du lancement de la PEV car elle ne différenciait pas les voisinages sud et est et ne mentionnait pas de perspectives d'adhésion concrète pour ces derniers.

Après cet échec, le travail sur un nouveau projet de politique orientale associa les ministres polonais et suédois des Affaires étrangères Radosław Sikorski et Carl Bildt. Cette coopération permet d'estampiller le projet avec un label plus « neutre » et moins « régional ». La proposition fut mise à l'ordre du jour de la présidence tchèque du premier semestre 2009 et reçoit le soutien de l'ensemble des pays du groupe de Visegrad. Le PO a été adopté comme politique communautaire lors du Conseil européen de mars 2009.

L'adoption du Partenariat en 2009 témoigne d'une évolution des perceptions au sein de l'arène européenne. En effet, les crises dans le voisinage oriental, comme la Révolution orange et le

² Voir Communication Wider Europe de la Commission, 11.3.2003, COM(2003) 104 final.

³ « Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów » (Non-paper des propositions polonaises à propos des futures orientations de la politique de l'UE élargie envers les nouveaux voisins orientaux), Ministère polonais des Affaires étrangères, janvier 2003.

conflit russo-géorgien ont conduit les États-membres et les acteurs communautaires à considérer avec plus d'attention cette région et à lui proposer des projets de coopération permettant sa stabilisation et son développement.

Dans les faits, le Partenariat propose une rationalisation des politiques autour de quelques objectifs comme la sécurité énergétique, des accords de libre-échange approfondis ou encore le contrôle des migrations. Pour les pays de Visegrad, deux raisons guident cette politique : d'une part, il ne s'agit de ne pas demeurer dans la position de frontière orientale de l'UE, d'autre part, il s'agit implicitement de préparer les pays de l'Est à une adhésion future. Ainsi ils cherchent à opérer une distinction entre les « voisins du sud » et les « voisins de l'est » qui seuls auraient vocation à adhérer.

Le Partenariat oriental dix ans après son lancement : hétérogénéité et menaces

La conclusion de plusieurs des pierres angulaires du PO constitue un succès indéniable de la politique de Bruxelles dans la zone. Pour autant, l'une de ses principales ambitions, générer une dynamique régionale associant les pays destinataires a échoué : la région formée par les six pays du PO est tout sauf homogène sur le plan politique, économique et stratégique et les pays en question entretiennent vis-à-vis de Bruxelles des relations de natures et d'ampleur très diverses. Pour Thornike Sharashenidze du *Georgian Institute of Public Affairs*, le PO aurait justement pu avoir une portée beaucoup plus importante si au lieu de s'adresser aux six pays de la région, il aurait, dans une perspective davantage qualitative, été destiné seulement à la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, c'est-à-dire les trois pays réellement intéressés par un rapprochement avec Bruxelles⁴. L'évolution intérieure de ces 3 pays, considérés comme les « bons élèves » du PO montre d'ailleurs que leur rapprochement avec Bruxelles n'est pas forcément synonyme de progrès en matière de bonne gouvernance.

Alors que l'une des ambitions principales du PO lors de son lancement en juin 2009 était la promotion, dans une *perspective normative*, d'une vision homogène de la région, c'est en réalité deux, voir trois groupes de pays que l'on peut aujourd'hui distinguer. Le premier groupe inclut les pays, Moldavie, Ukraine et Géorgie bénéficiant des deux instruments majeurs du Partenariat, que sont les accords d'association avec l'UE (Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA), en anglais Deep and Comprehensive Free Trade agreement) signé en juin 2014 à Bruxelles et le

⁴ Entretien, Tbilissi, juin 2018.

régime sans visa pour les séjours de court séjour, effectif depuis avril 2014 pour la Moldavie, mars 2017 pour la Géorgie et juin 2017 pour l'Ukraine. Ces trois pays, membres associés du Partenariat oriental, poursuivent officiellement une politique étrangère orientée vers l'intégration européenne⁵, voir également l'intégration euro-atlantique pour ce qui concerne l'Ukraine⁶ et la Géorgie⁷. Corollaire de ce rapprochement politique avec l'UE, ces trois pays ont également vu leur commerce extérieur progressivement se réorienter vers Bruxelles, qui constitue leur premier partenaire commercial, loin devant la Russie. En 2017, l'UE représentait 55,6% du commerce extérieur moldave (la Russie 11,7%), 41,6% du commerce extérieur ukrainien (la Russie 12%) et 26,6% du commerce extérieur géorgien (la Russie 11,1%)⁸. Si l'UE constituait déjà le premier partenaire commercial de ces pays avant les conclusions de ces accords, les relations économiques se sont encore intensifiées depuis leur entrée en vigueur, ceux-ci prévoyant d'importantes clauses de libre-échanges reposant notamment sur l'abolition des barrières douanières et phytosanitaires.

Le deuxième groupe est constitué des deux pays de la région, Biélorussie et Arménie, privilégiant l'intégration eurasiatique à un partenariat renforcé avec Bruxelles. Minsk et Erevan sont membres de l'Union eurasiatique et de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), et leur principal partenaire commercial demeure la Russie. En 2017, la Russie représentait 51,1% du commerce extérieur biélorusse et 26,7% du commerce extérieur arménien. La Biélorussie, qui n'a rejoint que tardivement l'initiative, n'était pas considéré par Bruxelles comme un pays ayant vocation à rapidement devenir associé. En revanche, l'Arménie, comme la Géorgie, la Moldavie, et l'Ukraine, étaient engagées sur la conclusion d'un DCFTA avec Bruxelles, qu'elle était censée signer au sommet de Vilnius en octobre 2013. L'annonce par Erevan en septembre 2013 de son intention d'intégrer l'Union eurasiatique avec comme conséquence un retrait des négociations du DCFTA constitue le premier sérieux revers du Partenariat oriental. Dans une perspective bilatérale Arménie-UE, cette annonce suspend, au moins temporairement, toute perspective de rapprochement politique substantiel entre Bruxelles et Erevan. Dans une perspective régionale, le retrait de l'Arménie des négociations relatives au DCFTA laisse la Géorgie seul Etat associé au PO dans le Caucase du sud.

Enfin, un troisième groupe, en fait composé d'un seul pays, l'Azerbaïdjan, peut être distingué. Tout en se tenant à l'écart des structures d'intégration régionale promues par Moscou, Bakou ne se montre pas enclin à un partenariat renforcé avec Bruxelles.

⁵ Depuis 2009 pour la Moldavie

⁶ Depuis le changement de pouvoir consécutif à la révolution du Maidan en Ukraine en février 2014.

⁷ Depuis la révolution des Roses de 2003 en Géorgie.

⁸ Données disponibles sur le site de la DG Trade (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/statistics/>)

Cette hétérogénéité de la région sud-caucasienne appelle à deux remarques comme l'indique Kornelly Kakachia⁹, directeur du *Georgian Institute of Politics*. D'une part, la Géorgie se retrouve régionalement isolée dans la dynamique tant intérieure que de politique étrangère orientée vers l'intégration euro-atlantique qu'elle poursuit depuis 2003. D'autre part, ce retrait affecte fortement l'ambitieuse dynamique transcaucasienne qui prévalait lors du lancement du PO. Avec un État associé au PO, la Géorgie, un État membre des structures d'intégration eurasiatiques, l'Arménie, un État intéressé ni par l'un, ni par l'autre, l'Azerbaïdjan, et par ailleurs deux États en situation de conflit, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le Caucase du sud n'est une région homogène qu'au sens géographique du terme, manquant singulièrement de la cohérence politique et économique que le PO aurait pu lui insuffler.

La région du PO se caractérise donc par son manque d'unité sur les plans économique, politique et stratégique, manque d'unité qui existait bien évidemment avant le lancement de l'initiative mais que cette dernière n'est pas parvenue à résorber. Si comme le souligne Iulian Groza, directeur de *l'Institut moldave des politiques publiques*, le PO a permis de renforcer la coopération et la dialogue entre les pays destinataires dans un certain nombre de domaines¹⁰, il apparaît qu'à un niveau plus général, ce dernier aurait plutôt accentué les dynamiques centripètes de la région, du moins les aurait mis en exergue, en créant *de facto* une séparation entre les pays dont la politique étrangère est orientée vers l'intégration européenne et ceux, qu'ils soient membres ou non des structures d'intégration eurasiatiques, qui ne cherchent pas à approfondir de manière dimensionnante leur liens avec Bruxelles. Pour les pays du premier groupe, la principale difficulté réside dans le fait qu'aucune perspective d'adhésion n'est proposée et qu'ils se trouvent désormais dans une situation de « vacuum stratégique ».

A ce bilan mitigé sur le plan régional s'ajoute un bilan non moins mitigé sur le plan intérieur, notamment pour ce qui concerne les trois pays bénéficiant désormais du statut d'État associé au PO. Leur rapprochement avec l'UE n'a pas permis d'enrayer un phénomène commun (quoique très inégal selon les cas) aux trois, la captation de leur système politique et économique par quelques individus ou groupe d'individus, qui au lieu de diminuer se serait maintenu voir accentué ces dernières années, au moins pour ce qui concerne la Moldavie et la Géorgie.

En Moldavie, à la faveur des scandales de corruption ayant frappé plusieurs dirigeants de l'Alliance pour l'intégration européenne¹¹, dont Vlad Filat, ancien premier ministre actuellement en détention, une figure, Vlad Plahotniuc, a progressivement émergé dans la vie politique.

⁹ Entretien à Tbilissi, juin 2018.

¹⁰ Entretien, Chisinau, avril 2018.

¹¹ Coalition rassemblant divers partis politiques moldaves pro-européen au pouvoir de 2009 à 2013 et ayant notamment négocié l'accord d'association avec Bruxelles.

Homme le plus riche du pays, Vlad Plahotniuc est également président du Parti démocrate moldave, qui dirige le bloc majoritaire au Parlement. En dépit de son manque de popularité personnelle, V. Plahotniuc exerce sur la vie politique et économique moldave un pouvoir considérable, qui procède de plusieurs instruments. Parmi ceux-ci, on évoquera la nomination de Pavel Filip, comme Premier-ministre en 2015, qui lui est totalement acquis, l'installation d'hommes-liges au sein de la Procuration générale et du Centre national anti-corruption ou encore les ressources médiatiques, V. Plahotniuc contrôlant le plus important groupe de médias moldaves et ayant fait adopter des lois visant *in fine* à renforcer son pouvoir dans ce secteur. Dans ce contexte, le président moldave Igor Dodon élu en novembre 2016 ne dispose de facto que de pouvoirs très limités car ne disposant pas de la majorité parlementaire¹². Cette captation du pouvoir autour de V. Plahotniuc a notamment eu comme conséquence d'importants retards dans la mise en œuvre de réformes structurelles, par exemple celles concernant le secteur de la justice ou de la lutte anti-corruption, retards en vertu desquels Bruxelles différa à plusieurs reprises son assistance financière à Chisinau¹³. Corollaire de ce phénomène, la Moldavie a vu son image se dégrader dans le classement mondial des pays corrompus établis par l'ONG *Transparency International*. Classé 94^{ième} en 2012, la Moldavie a vu son rang empirer à 122 en 2018. De même, la perception de la corruption dans le secteur public par la population moldave s'est dégradée, passant de 36 en 2012 à 31 en 2017¹⁴.

En Géorgie, l'alternance politique d'octobre 2012 conduit au pouvoir le *Rêve Géorgien*, de l'oligarque Bidzina Ivanishvili. La victoire du *Rêve géorgien* est reconduite à l'occasion des législatives d'octobre 2016, au cours desquelles ce parti voit sa majorité au Parlement renforcée. Cumulant jusqu'en novembre 2013 le statut d'homme le plus riche du pays avec la fonction de Premier-ministre, celui-ci se retire après la victoire du candidat du *Rêve Géorgien* aux élections présidentielles. Quoique l'influence de B. Ivanishvili sur la vie politique géorgienne soit bien moindre que celle de V. Plahotniuc sur celle de la vie politique moldave, celle-ci demeure encore structurante: à titre d'exemple, les deux Premier-ministres (Irakli Garibashvili et Mamuka Bakhtadze) ayant succédé à B.Ivanishvili avaient tous deux exercé au préalable d'importantes fonctions dans les entreprises ou les banques de ce dernier. En outre, si la Géorgie demeure un élève modèle dans la région en matière de lutte contre la corruption (elle est actuellement classée

¹² Cette situation pourrait toutefois changer lors des élections législatives moldaves de février 2019.

¹³ En 2017, Bruxelles décide d'ajourner le paiement de 100 millions d'euros d'aides macro-financières à Chisinau en vertu d'une adoption par le Parlement moldave de nouvelles lois électorales contraires aux recommandations de la commission de Venise et retarde le paiement d'une tranche de 28 millions d'euros dédiés aux réformes du secteur de la justice.

¹⁴ D'après les données de *Transparency International* disponibles à cette adresse : <https://www.transparency.org/country/MDA>

46^{ième} au rang mondial contre 55 en 2012), d'autres signaux concernant l'état de droit ou la bonne gouvernance ont été constatés ces dernières années, comme par exemple une tendance à la politisation du système judiciaire (poursuites judiciaires contre M. Saakachvili ou affaire Rustavi-2¹⁵).

En Ukraine, quatre ans après la dynamique portée par la révolution de la Dignité et la conclusion des accords d'association entre Bruxelles et Kiev, les espoirs d'une « désoligarchisation » rapide du système politique et de progrès majeurs en matière de lutte contre la corruption n'ont pas été atteints. Quoique quelques progrès aient été enregistrés dans ce domaine, l'Ukraine est ainsi passée de 2012 à 2018 du 144^{ième} au 130^{ième} rang des pays les plus corrompus et l'indice de perception de la corruption s'est amélioré, passant de 26 en 2012 à 30 en 2018, ce phénomène demeure l'une des premières préoccupations de la population ukrainienne. Plusieurs scandales largement médiatisés ont par ailleurs mis en lumière les interférences de certains haut-responsables du gouvernement ukrainien visant à empêcher le bureau national anti-corruption, le NABU, créé en 2014, de fonctionner correctement, ces scandales culminant avec l'arrestation de plusieurs de ses membres en 2017. De même, la vie politique ukrainienne demeure caractérisée par son système oligarchique. Par rapport à la période précédant Maidan, la situation perdure donc, *ayant changé d'acteurs mais pas de paradigme*.

Pour Léo Littra, chercheur au New Europe Center à Kiev¹⁶, Bruxelles, qui s'est montré très réactive envers les dérives constatées en Moldavie devrait adopter la même attitude vis-à-vis de l'Ukraine, à l'instar de Washington. L.Littra anticipe cependant que l'UE ne devrait pas changer de posture, du moins jusqu'aux élections présidentielles ukrainiennes de mars 2019, afin notamment de ne pas fragiliser les autorités ukrainiennes, dans un contexte où celles-ci demeurent encore très sollicitées par la prolongation du conflit dans le Donbass et la crise avec la Russie.

Près de 10 ans après son lancement, le PO apparaît davantage comme une « déception qu'un échec » pour reprendre la formule de L. Littra. Si d'importantes avancées ont permis d'approfondir la dynamique entre Bruxelles et plusieurs pays de la région, le PO a échoué à insuffler à la zone la dynamique régionale initialement recherchée et ne s'est pas avéré être un instrument efficace de réforme des pays pleinement associés. Alors que l'environnement stratégique de la région a connu d'importantes évolutions depuis le début de la crise ukrainienne,

¹⁵ Le parquet général géorgien a lancé à compter de 2013 plusieurs accusations contre l'ancien président Saakachvili, réfugié à l'étranger depuis. En 2017, la Cour suprême géorgienne a ordonné le transfert de Rustavi 2, l'une des principales chaînes d'opposition, à des personnes proches du gouvernement.

¹⁶ Entretien, Kiev, juin 2018.

la question des perspectives du PO et plus généralement de la politique de Bruxelles vis-à-vis des pays d'Europe orientale et du Caucase du sud est posée.

Dix ans après son lancement, quelles perspectives pour le PO ?

Un « game changer » stratégique : le PO à l'ombre de la puissance militaire russe

L'intervention militaire de la Russie en Ukraine depuis 2014 a profondément modifié le contexte stratégique dans la région du PO. Ce changement procède de trois principaux facteurs que sont : l'intervention militaire de la Russie en Ukraine ; la modernisation de l'outil de défense russe et le renforcement de la présence militaire russe dans les pays du PO et à leurs frontières ; plus généralement une politique étrangère russe vis-à-vis des pays du PO reposant essentiellement sur l'usage de la force, à tout le moins sur la menace de l'usage de la force.

Le PO avait été lancé concomitamment au conflit russo-géorgien de l'été 2008. L'intervention armée de Moscou en Géorgie, prétextée par des accusations de provocations géorgiennes contre les forces séparatistes ossètes n'avait alors pas été considérée comme un véritable « game changer stratégique ». A l'issue du conflit, Moscou retirait les troupes qui avaient été avancées sur le territoire géorgien au-delà de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud et reconnaissait l'indépendance de ces deux régions. Si ce conflit entraînait, au niveau régional, une rupture des relations diplomatiques entre Moscou et Tbilissi, il n'avait pas été suivi de conséquences au niveau stratégique. Aucune sanctions n'avaient été prises contre la Russie à l'issue du conflit, et le dialogue entre Moscou d'une part, Washington et Bruxelles d'autre part n'avait pas été affecté outre mesure. Au contraire, dès 2009, Paris, Berlin et Moscou lançaient un dialogue sur une éventuelle nouvelle architecture de sécurité européenne. Dans le domaine de la défense, la relation d'armement entre la Russie et plusieurs pays occidentaux, parmi lesquels la France, l'Allemagne et l'Italie, n'avait pas été affectée. La Russie n'avait pas réagi de manière offensive au lancement du PO, se contentant alors de lancer, en 2008, son propre projet d'intégration régionale, l'Union douanière, transformée quelques années plus tard en Union eurasiatique.

A l'inverse, l'intervention militaire russe en Ukraine, initiée par l'annexion de la Crimée en mars 2014 et se prolongeant aujourd'hui avec la persistance d'un conflit armé dans le Donbass a entraîné la crise la plus grave dans les relations entre Bruxelles et Moscou depuis la fin de la guerre froide¹⁷. Conséquence indirecte du sommet de Vilnius, l'intervention militaire de Moscou

¹⁷ Voir à ce sujet : Céline Marangé (dir.), *Les conséquences de la crise ukrainienne en Europe*, Les Champs de Mars, n°29, août 2017.

en Ukraine a notamment entraîné la mise en place d'une série de sanctions contre la Russie et la suspension des relations de défense entre les pays de l'UE et Moscou. Si l'intervention militaire de la Russie en Ukraine ne peut être *seulement* considérée comme une réponse au rapprochement entre Kiev et Bruxelles dans le cadre du Partenariat oriental, elle confirme le fait que Moscou n'hésite pas à recourir à la force pour défendre ce qu'elle estime être ses intérêts dans une région qu'elle considère être comme son « étranger proche ». Davantage que le conflit russo-géorgien de 2008, l'intervention armée de Moscou en Ukraine crée un précédent. Avec son intervention en Ukraine, la Russie a montré qu'elle n'hésitait pas à disposer d'un *droit de veto armé* vis-à-vis des choix de politique étrangère des pays de son étranger proche. Si le rapprochement entre ces pays et Bruxelles ne devrait idéalement pas tenir compte de ce droit de veto, la question, après l'annexion de la Crimée et la déstabilisation du Donbass se pose désormais, et notamment pour ce qui concerne les ambitions futures du PO : quelles limites peuvent elle être considérés comme acceptables par la Russie avant qu'elle n'ait potentiellement de nouveau recours à ce de veto ?

Un « hard power » russe face à un « soft power » européen ?

La question du veto armé de Moscou mérite effectivement d'être posée, eu égard au renforcement substantiel de la présence militaire russe dans les pays du PO et à leurs frontières, observé depuis plusieurs années. Ce renforcement militaire, facilité par la réforme des forces armées russes lancée en 2008 peut être analysé en quelques grandes tendances.

Tout d'abord, Moscou renforce ses positions dans les pays de la région qu'elle considère comme ses alliés, dans le cadre de l'OTSC. En Arménie, le bail de la base militaire de Gyumri, seconde plus importante base russe à l'étranger a été prolongé en 2010 jusqu'en 2044. Depuis, la Russie a conclu des nombreux accords avec Erevan, dans le domaine de la défense anti-aérienne notamment ou encore dans celui de l'armement. En Biélorussie, Moscou, qui dispose déjà de plusieurs emprises, a certes échoué à déployer une base aérienne, ce qui ne l'a pas empêché de renforcer autrement sa présence militaire dans le pays¹⁸ (déploiement de systèmes S-300, intégration croissante des forces armées russes et biélorusses...)

En second lieu, à la faveur de l'annexion de la Crimée, Moscou a considérablement renforcé son empreinte militaire en Mer Noire. Parallèlement à la transformation de la péninsule en véritable place d'armes, avec le déploiement de systèmes anti-aériens S-300 et S-400, de systèmes antinavires Redut et Bastion, la Russie, en vertu du programme d'armement 2011-2020 et de la

¹⁸ Voir à ce sujet: Isabelle Facon, *Russian military presence in the Eastern Partnership*, Directorate-general for external policies, Policy Department, European Parliament, 2016.

doctrine navale de 2015, a également fait de la flotte de la mer Noire l'une des priorités du développement de sa présence navale : d'ici 2020, une vingtaine de nouveaux bâtiments, de surface et sous-marins y seront déployés¹⁹.

Les conflits gelés ou non résolus dans la zone constituent un autre instrument de la présence militaire russe. Pour ce qui concerne l'Abkhazie et l'Ossétie, plusieurs traités signés à partir de 2014 ont abouti à une intégration quasi-complète des forces armées des deux territoires sécessionnistes aux forces armées russes. Quoique le dispositif militaire russe en Transnistrie ait peu évolué, la simple présence de troupes russes dans cette région permet à Moscou de jouer de la menace, tant sur la Moldavie que sur l'Ukraine. Ainsi, en 2014 et en 2015, au plus fort du conflit en Ukraine, les possibilités d'une utilisation de la Transnistrie pour lancer une opération armée sur Odessa ont souvent été évoquées, alimentées par certaines déclarations des dirigeants russes.

Enfin, à la faveur de deux facteurs que sont le lancement de la réforme de l'outil de défense russe puis le déclenchement de la crise ukrainienne, Moscou a renforcé tant sa présence que ses activités militaires aux frontières des pays du Partenariat oriental. Dans le cadre de la réforme de l'outil de défense russe, un effort particulier a été porté, à partir de 2013 particulièrement, sur les grands exercices stratégiques annuels des forces armées russes, organisés annuellement et en rotation dans chacune des 5 régions militaires. Les exercices tenus en région militaire Ouest (Zapad) et Sud (Kavkaz) se déroulent à proximité de plusieurs pays du PO (Biélorussie et Ukraine pour les premiers, Géorgie et Ukraine pour les seconds) et permettent, dans le contexte ouvert par la crise ukrainienne, à la Russie d'exercer d'importantes démonstrations de forces, vis-à-vis de l'OTAN mais aussi des pays concernés. Comme les conflits gelés, ils permettent aussi à la Russie de jouer sur le registre de la menace. Dans le contexte de la crise ukrainienne, Moscou s'est également lancé dans un processus de renforcement de son dispositif en région militaire ouest, à proximité immédiate des frontières ukrainiennes.

Le renforcement de la présence militaire russe au sein et à proximité des pays du Partenariat oriental constitue une tendance nouvelle par rapport à l'époque où le PO avait été lancé. Ce renforcement procède de très nombreux facteurs et ne doit bien sûr pas être seulement considéré comme une réponse militaire, tenant du *hard power* à l'initiative politique et économique, tenant du *soft power*, que constitue le Partenariat oriental. Force est pourtant de constater que le renforcement de l'intégration entre l'UE et les pays du PO s'est accompagnée, de manière symétrique, d'un renforcement de la présence militaire russe vis-à-vis de ces pays. La région

¹⁹ Voir à ce sujet ; Igor Delanoë, *After the Crimean Crisis : towards a greater Russian maritime power in the Black Sea*, Southeast European and Black Sea Studies, (14:3), 2014 et Boris Toucas, *Russia's Design in the Black Sea: Extending the Buffer Zone*, 28 June 2017, CSIS.

évolue désormais dans une situation paradoxale, marqué d'un côté par une plus grande intégration des pays concernés à l'UE et d'un autre par le renforcement de la pression militaire russe sur ces derniers. On peut même aller plus loin en soulignant que parmi les 6 pays du PO, les trois - Géorgie, Moldavie et Ukraine - dans lesquels la présence militaire russe est contraire au droit international et se fait à l'encontre de la volonté des autorités respectives²⁰ sont les trois pays associés, bénéficiant des accords de libre-échange et des régimes sans visa. Le point d'équilibre de ce paradoxe n'a pas - pour des raisons évidentes - fait l'objet de consultations entre Moscou et Bruxelles et n'a donc pas été défini. Ceci amène aux questionnements suivants: jusqu'à quel point ces deux tendances concurrentes, renforcement de la présence européenne d'une part, renforcement de la présence militaire russe d'autre part, peuvent-elles cohabiter et vont-elles se poursuivre ?

Des acteurs européens moins engagés ?

L'accent sur le technique au détriment du politique : la révision de la PEV

Il faut tout d'abord noter que la Politique de voisinage, dans laquelle s'inscrit le Partenariat, a connu une refonte fondamentale en 2015. En novembre 2015, la Commission européenne et la haute représentante de l'UE ont dévoilé les grandes lignes du réexamen de la PEV et exposé la nouvelle approche de l'UE à l'égard de ses voisins orientaux et méridionaux²¹. Cette nouvelle PEV doit s'adapter aux évolutions internes de l'UE telles que définies par le traité de Lisbonne, la création du SEAE ainsi que le regroupement des thématiques du voisinage et de l'élargissement dans un même portefeuille à la Commission. Elle prend également acte du bilan mitigé de cette politique étant donné la faiblesse des réformes structurelles dans la plupart des pays voisins. La nouvelle PEV signale aussi une volonté d'adaptation vis-à-vis des évolutions externes comme les printemps arabes. De fait, si la théorie reste la même, 16 pays indifférenciés et considérés comme faisant partie d'un même espace, les notions de risques, d'instabilité et d'insécurité sont au cœur de cette révision. Le but est ainsi d'axer l'action sur des points techniques et d'être plus à l'écoute des besoins des voisins. En témoigne donc un changement de méthode de travail avec la suppression des rapports pays annuels, ces derniers devant être adaptés à la nature de chaque

²⁰ Les emprises et bases militaires russes en Biélorussie et en Arménie font l'objet d'accord bilatéraux entre Moscou, Minsk et Erevan, ce qui n'est pas le cas de celle présentes en Moldavie, en Ukraine et en Géorgie.

²¹ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN (2015) 50 Final (http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf).

relation et au calendrier de travail y afférent. Si cette nouvelle PEV se veut plus pragmatique et moins prescriptive, le risque est de faire passer des considérations sécuritaires ou énergétiques avant les valeurs libérales et démocratiques promues par l'UE.

La révision des instruments financiers de la PEV : vers une marginalisation de la politique de voisinage ?

Au début du mois de mai 2018, la Commission a présenté une proposition de nouveau financement qui doit s'inscrire dans les perspectives financières de l'UE pour la période 2021-2027²². Ce projet prévoit la liquidation de 12 instruments financiers, dont l'instrument de voisinage (ENI) qui avait été créé pour financer les transformations dans les pays du voisinage oriental et méditerranéen. A la place, il ne devrait plus y avoir qu'un seul fond pour la réalisation de l'action extérieure de l'UE qui prendrait le nom d'Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale. L'instrument serait divisé en trois filières : géographique, thématique et gestion de crise.

Pour les acteurs européens, ce projet s'inscrit dans une optique de rationalisation de l'action européenne. En raison de la pluralité des instruments, l'UE ne serait pas en mesure de réagir de façon suffisamment souple aux besoins des pays tiers. Le nouvel instrument suppose un changement de conception de l'UE en tant qu'acteur mondial de l'aide au développement. L'objectif est désormais de répondre aux crises humanitaires qui peuvent affecter la sécurité de l'UE.

De la sorte, l'UE poursuit le mouvement d'éloignement amorcé avec la refonte de la PEV en 2015 : la politique est désormais moins ambitieuse et ne vise plus à impulser des changements structurels dans les pays voisins. En effet l'ENI avait été créé pour offrir aux pays voisins un soutien à leurs aspirations européennes, et notamment le développement de la démocratie et de l'état de droit ainsi que la mise en place d'une économie de marché moderne. Par ailleurs ce projet, symboliquement, ne reprend pas les termes Partenariat ou voisinage oriental. Enfin, le montant concernant le pilier géographique n'a pas été dévoilé mais l'Instrument serait doté d'un montant total de 89,2 milliards d'euros. L'aide extérieure, comprenant cet instrument, l'aide humanitaire et l'aide à la préadhésion, aurait un budget total de 123 milliards, en hausse de 30% par rapport à l'exercice budgétaire précédent²³.

22 « Un budget de l'UE pour l'avenir », Commission européenne, COM (2018) 321 final.

23 Fiche d'information de la Commission européenne sur le budget destiné à l'aide extérieure : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4124_fr.htm.

A cette annonce, de nombreux acteurs des pays du Partenariat, dont l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, ont écrit à la Commission pour faire part de leur inquiétude suite à la liquidation de l'ENI, qui témoignerait d'une marginalisation du Partenariat.

La Pologne : d'initiatrice à hésitante

Dix ans après son lancement, le Partenariat oriental est loin d'avoir atteint tous les objectifs initialement fixés. Si des accords ont été signés avec trois pays, la révision démontre que le temps de l'UE comme puissance transformatrice semble révolu et les contraintes sécuritaires ont clairement pris le dessus. Ces nouveaux objectifs sont ainsi l'aveu que l'UE ne peut transformer son voisinage ni à la même vitesse, ni vers les mêmes horizons.

Par ailleurs certains des promoteurs du Partenariat ne sont plus aussi engagés et favorables à cette politique que lors de son lancement.

Ainsi après la victoire du PiS aux élections législatives et présidentielles de 2015, le gouvernement a dans un premier temps été très critique. Le ministre des affaires étrangères Witold Waszykowski, en tant que député PiS siégeant dans l'opposition avant 2015, avait fait partie des hommes politiques polonais les plus sévères vis-à-vis du Partenariat. Il estimait notamment que cette politique était d'inspiration allemande, ce qui dans l'imaginaire politique du PiS est une étiquette discriminante. Devenu ministre, il l'avait qualifié dans son exposé janvier 2016 de fiasco, de mythe et d'illusion car il n'avait pas offert l'adhésion à l'UE aux partenaires, ce qui avait conduit à Maïdan et ses suites, dont l'agression russe contre l'Ukraine²⁴. Par la suite, le ministre avait adopté une rhétorique plus modérée. Le Partenariat était désormais qualifié de politique ayant du potentiel mais devant être afin de mieux prendre en compte la diversité des demandes et aspirations des pays partenaires²⁵.

Ces critiques sont à replacer dans un contexte de tensions entre la Pologne et l'Ukraine, pays central du PO, liées aux politiques mémorielles actuellement mises en œuvre par Kiev. Le ministre Waszczykowski déclara que tant que l'Ukraine commémorera Stepan Bandera, elle ne pourrait avoir sa place en Europe. Cette déclaration fait référence aux actions de l'Armée insurrectionnelle ukrainienne (UPA), dirigée par S. Bandera, qui perpétra des massacres contre les

24 Texte de l'exposé du ministre disponible sur le site de *Rzeczpospolita* (<https://www.rp.pl/Rzad-PiS/160129236-Pelnatrecsc-expose-Witolda-Waszczykowskiego.html>).

25 « Sikorski wymyślił, PiS polubił. MSZ wraca do Partnerstwa Wschodniego » (Sikorski l'a inventé, le PiS l'a aimé. Le ministère des Affaires étrangères revient au Partenariat oriental), *Gazeta Wyborcza*, 29/12/2016

populations polonaises, notamment en Volhynie durant l'été et l'automne 1943²⁶. Or l'Ukraine a récemment adopté des lois mémorielles glorifiant la lutte pour l'indépendance quel qu'en fut le prix pour les populations civiles²⁷. Par ailleurs une autre pomme de discorde est le refus catégorique des autorités ukrainiennes d'autoriser l'exhumation des victimes de guerre polonaises enterrées sur le sol ukrainien.

Le remaniement ministériel de fin 2017 a produit quelques inflexions en matière de politique étrangère. En effet le nouveau cabinet Morawiecki compte plus d'experts et de techniciens dans le but de présenter une image plus favorable de la Pologne vis-à-vis de l'UE. Concernant les pays du PO, le nouveau ministre des Affaires étrangères, Jacek Czaputowicz, dans son discours de politique étrangère à la Diète a réaffirmé le soutien de la Pologne à leurs aspirations européennes et atlantiques. La coopération bilatérale, notamment avec l'Ukraine, doit porter sur la formation militaire et de l'armement ainsi que dans le développement des infrastructures de communication ferroviaire et aérienne et les programmes d'échanges universitaires ont permis à 35 000 étudiants ukrainiens de venir en Pologne²⁸. Cette rhétorique et cet engagement sont également ceux adoptés au sein du groupe de Visegrad sous présidence slovaque depuis juillet 2018. Cela doit passer par l'échange de méthodes et de pratiques dans le but de soutenir les réformes, et cela plus particulièrement pour l'Ukraine. Si la dynamique semble donc désormais plus positive que lors de la période précédant le remaniement ministériel de 2017, Varsovie reste toutefois loin de la figure de proue du Partenariat oriental qu'elle était en 2008 avec la Suède.

Vers une vision technique et homogène du voisinage : 20 objectifs pour 2020

Comme on l'a vu plus haut, le PO était à l'origine une initiative de nature politique, vue par plusieurs Etats membres, dont l'un de ses initiateurs, la Pologne, comme un prélude éventuel à l'accession. Dans la lignée de la réforme de la PEV, la nouvelle mouture du Partenariat oriental, intitulé *20 objectifs pour 2020*, et dévoilée lors du cinquième sommet du Partenariat oriental de l'UE le 24 novembre 2017 se veut beaucoup plus technique et beaucoup plus humble.

²⁶ Les massacres firent environ 60 000 victimes et s'apparentaient à de la purification ethnique car leur but était de permettre la constitution d'une Ukraine indépendante ethniquement homogène.

²⁷ Notamment la loi 2538-1 à la « mémoire des combattants pour l'indépendance de l'Ukraine au vingtième siècle », adopté en avril 2015 (texte disponible à cette adresse : <http://rada.gov.ua/en/news/News/107333.html> consulté en novembre 2018, consulté en novembre 2018)

²⁸ Texte de l'exposé disponible sur <https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna/news/minister-jacek-czaputowicz-o-priorytetach-polskiej-dyplomacji-w-2018-roku-pelny-tekst-wystapienia/>.

Les objectifs en question, au nombre de 20, sont regroupés en quatre grands piliers que sont l'économie, la bonne gouvernance, la connectivité et la société civile. Dans le domaine économique (i), les principaux objectifs visent au développement des petites et moyennes entreprises, à favoriser l'économie digitale ainsi qu'à renforcer les échanges commerciaux entre les pays du PO. Dans le domaine de la bonne gouvernance (ii), les propositions de Bruxelles sont axées autour du développement d'une « citoyenneté active », reposant principalement sur un programme d'aide financière au développement de la société civile. Le Partenariat oriental propose également de renforcer l'interconnectivité (iii) de la région, en proposant des financements ciblés dans le domaine des infrastructures de transports et de l'énergie. Enfin, dans le domaine de la société civile, le PO propose un axe tourné vers la jeunesse, en proposant diverses initiatives visant notamment à renforcer la mobilité dans le domaine universitaire.

Trois observations préliminaires peuvent être faites des « 20 objectifs pour 2020 » (*en anglais 20 deliverables for 2020*). *Primo*, cette nouvelle phase manque singulièrement de l'ambition politique initialement présente dans le PO. *Secundo*, une approche unifiée de la région est maintenue, alors qu'on l'a vu, la zone constituée par les pays du PO est tout sauf homogène sur le plan économique, politique et stratégique. Elle place les six pays de la zone sur le même plan, alors que leurs aspirations dans leur degré de relations avec l'UE diffèrent de manière structurelle : perspective d'intégration pour les uns, simple coopération pour les autres. *Tertio*, cette nouvelle mouture semble davantage destinée, par la faiblesse de ses ambitions, aux trois pays non associés du PO qu'à ceux ayant signé les accords. Dit autrement, il apparaît que Bruxelles n'ait pas été en mesure de proposer des perspectives correspondant aux attentes de Chisinau, de Kiev et de Tbilissi, en l'espèce, l'octroi d'une perspective, même lointaine, d'adhésion.

L'absence de perspective d'adhésion

Ces attentes concernent principalement l'octroi d'une perspective, même lointaine, d'adhésion à l'UE, qui du point de vue de Chisinau, de Kiev et de Tbilissi aurait été une étape logique et légitime après la conclusion des accords d'association et des régimes sans visa, les 20 objectifs pour 2020 étant considéré comme un pis-aller technique sans ambition. C'est dans la perspective du sommet de novembre 2017 que les trois pays associés, par la voie de leurs Parlements respectifs, ont signé une déclaration commune appelant le Parlement européen leur réaffirmer

son soutien politique en demandant « au Conseil européen d'ouvrir la perspective d'adhésion aux trois pays associés, en lien avec l'article 49 du traité de l'Union européenne²⁹ ».

Considéré par les gouvernements moldave, géorgien et ukrainien comme une reconnaissance légitime des efforts entrepris depuis le lancement du PO en 2008, l'octroi de cette perspective, serait également nécessaire pour juguler l'un des arguments déployés par Moscou, selon lequel la poursuite d'une politique orientée vers l'intégration européenne est vaine dans la mesure où Bruxelles ne veut et ne voudra pas intégrer ces pays. Outre Moscou, cet argument est également déployé par les forces politiques des pays concernés, qui si elles ne se présentent pas nécessairement « pro-russes » s'opposent en tout cas à l'intégration européenne ou euro-atlantique. Minoritaires dans certains pays de la région, comme l'Alliance des patriotes en Géorgie, elles peuvent bénéficier d'un ancrage plus structurant dans d'autres (Bloc d'opposition en Ukraine), voir être majoritaires (Parti des socialistes en Moldavie). A ce propos, Leo Littra³⁰ considère également que l'octroi d'une perspective d'adhésion pourrait contribuer à « responsabiliser la classe politique » des trois pays associés. Cette perspective constituerait effectivement un catalyseur nécessaire à la poursuite des réformes, alors que maintenant que les pays associés bénéficient de l'accord d'association et du régime sans visa, la finalité des réformes structurelles et des efforts liés à leur mise en œuvre est beaucoup moins évidente à justifier, auprès des populations notamment. De la part des pays concernés, la mention de cette perspective d'adhésion n'implique pas nécessairement d'échéances précises, mais plutôt la reconnaissance de leur vocation à intégrer un jour l'UE, à l'image de ce qui avait été indiqué à Kiev et Tbilissi pour ce qui concerne l'OTAN lors du sommet de Bucarest en avril 2008. Cette mention d'une perspective d'adhésion pourrait être similaire aux perspectives offertes de manière collective aux pays des Balkans lors du sommet UE-Balkans de Thessalonique en juin 2003.

Un programme davantage adressé aux trois pays non-associés

In fine, les 20 objectifs pour 2020 semblent davantage destinés aux trois pays non associés, qui entretiennent un degré de relations avec Bruxelles inégal et davantage déterminé sur une base bilatérale que par le cadre général offert par le PO, a contrario des trois pays associés. Après la suspension en septembre 2013 par Erevan des négociations portant sur la conclusion du DCFTA, l'élaboration d'un nouveau cadre de partenariat Arménie-UE a abouti à la signature lors du sommet de Bruxelles d'un nouvel accord de partenariat global et approfondi, ratifié par le

²⁹ Joint Statement of Parliament of Georgia, Moldova and Ukraine, July 2017, (<http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/70746/N1-2017-07-03-Joint-statement-Geo-Mld-Ukr>)

³⁰ Entretien, Kiev, juin 2018.

Parlement arménien en avril 2018 et entré en vigueur en juin 2018, et remplaçant l'accord de partenariat et de coopération signé en 1999. Ce nouvel accord de partenariat se concentre sur la dimension économique de la relation bilatérale, tout en respectant les obligations d'Erevan dans le cadre de sa participation à l'Union économique eurasiatique : il ne contient par exemple pas de clauses de libre-échange et plus généralement ne comporte pas la dimension normative des accords signés avec Chisinau, Kiev et Tbilissi. Le mérite principal de cet accord est surtout, en lui donnant un statut intermédiaire, de distinguer l'Arménie de la Biélorussie et de l'Azerbaïdjan, dont les relations avec Bruxelles demeurent très modestes.

Près de dix ans après le lancement du PO, Bakou et Minsk demeurent les deux capitales « à la traîne » du PO, privilégiant une approche uniquement instrumentale de cette initiative, en tout cas qui n'implique aucune condition en matière de réforme structurelle dans les domaines politiques, de l'état de droit ou de la bonne gouvernance. Si une timide amélioration des relations entre Minsk et Bruxelles a été engagée à la suite de la libération des derniers prisonniers politiques en Biélorussie (2016) et plus généralement dans le contexte ouvert par la crise ukrainienne, dont Minsk a su profiter pour servir de plateformes de négociations, celles-ci demeurent essentiellement de nature technique. Bakou, qui n'a jamais fait montre de son intérêt pour une relation approfondie avec Bruxelles privilégie, depuis le lancement du PO, une coopération fondée sur une approche sectorielle. Cette approche se reflète dans la conclusion des négociations sur les priorités du partenariat UE-Azerbaïdjan en juin dernier, et qui doivent désormais être formalisées par la signature d'un accord bilatéral. Les quatre priorités du partenariat UE-Azerbaïdjan correspondent aux quatre grands piliers des 20 déivrables for 2020 de la phase 2017-2020 du PO.

Conclusion

Dix ans après son lancement, le Partenariat oriental est loin d'avoir atteint tous les objectifs initialement fixés. Si des accords d'association ont été signés avec trois pays, la révision de 2015 démontre que le temps de l'UE comme puissance transformatrice semble révolu et les contraintes sécuritaires ont clairement pris le dessus sur les aspirations normatives. Ces nouveaux objectifs, plus pragmatiques et techniques, sont ainsi l'aveu que l'UE ne peut transformer son voisinage ni à la même vitesse, ni vers les mêmes horizons. Mais ils témoignent aussi de la difficulté à demander des changements structurels profonds dans les pays du Partenariat sans l'incitation majeure que serait la carotte de l'élargissement. En effet les résultats mitigés peuvent aussi être expliqués par l'absence de narration et d'objectifs clairs dans la définition du

Partenariat : si ces pays n'ont pas de réelle perspective de devenir membre, quel est et sera leur statut vis-à-vis de l'UE ? Un perpétuel entre-deux entre adhésion et partenariat ?

Enfin l'UE doit faire face dans la zone du voisinage à la présence accrue de puissances structurelles concurrentes, au premier rang desquelles la Russie. Ces puissances, en s'opposant aux politiques de voisinage européennes ou en proposant des modèles concurrents, sont aussi cause des difficultés rencontrées par l'UE pour promouvoir une politique dans son voisinage.