



HAL
open science

La stratégie d'influence et la sécurisation économique et politique des frontières de l'Union européenne dans sa politique de voisinage à l'Est dans le cadre du Partenariat oriental

Pierre-Louis Lobel

► To cite this version:

Pierre-Louis Lobel. La stratégie d'influence et la sécurisation économique et politique des frontières de l'Union européenne dans sa politique de voisinage à l'Est dans le cadre du Partenariat oriental. Science politique. 2021. dumas-03573464

HAL Id: dumas-03573464

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03573464v1>

Submitted on 14 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Intercultural school
Talents pour le monde

**La stratégie d'influence et la sécurisation
économique et politique des frontières de l'Union
européenne dans sa politique de voisinage à l'Est
dans le cadre du Partenariat oriental**

Mémoire de Master 2
Spécialisation « Stratégies internationales et diplomatie »

Présenté par : Pierre-Louis Lobel

Dirigé par : Xavier Aurégan

Année universitaire 2020-2021

Table des matières

Remerciements	4
Table des abréviations	5
Introduction	7
I. Le rattachement à l'Europe économique et énergétique	12
1. L'intégration à l'espace géoéconomique de l'UE	12
1.1 <i>Le développement d'une zone de libre échange</i>	12
1.2 <i>La libéralisation du régime des visas</i>	14
1.3 <i>L'adoption de normes techniques communautaires</i>	15
2. La transformation environnementale et digitale.....	16
2.1 <i>La certification de produits techniques : l'adoption de normes sanitaires et phytosanitaires européennes</i>	16
2.2 <i>Une résilience environnementale et climatique</i>	20
2.3 <i>Une transformation numérique pour un « marché unique » européen</i>	21
3. L'interdépendance énergétique	22
3.1 <i>Nord Stream 1 & 2 : quels risques pour les interdépendances énergétiques européennes ?</i>	22
3.2 <i>Le gazoduc transadriatique, la mer Caspienne et ses ressources énergétiques : une alternative au gaz russe ?</i>	24
3.3 <i>L'efficacité énergétique : marchés régionaux de l'électricité et énergies renouvelables</i>	25
II. Le rapprochement politique des marges orientales avec l'UE	28
1. Une transition vers des réformes politiques.....	28
1.1 <i>Les accords d'association ou l'eupéanisation des partenaires orientaux</i>	28
1.2 <i>La démocratisation des régimes politiques, une stratégie d'influence de l'UE</i>	30
1.3 <i>La démocratie et l'État de droit, des outils efficaces dans la lutte contre la corruption ?</i>	32
2. Les enjeux migratoires sur l'espace de circulation européen.....	35
2.1 <i>La mobilité de travail, une juste régulation de l'espace de circulation européen ?</i>	35

2.2	<i>L'employabilité des jeunes : une offre attractive et un outil de contrôle migratoire</i>	36
2.3	<i>Institutionnaliser la mobilité et la gestion des frontières des partenaires orientaux sur les normes européennes</i>	38
3.	L'évolution des frontières dans le processus d'intégration européenne	41
3.1	<i>La marginalisation des États-tiers ou « l'introuvable frontière »</i>	41
3.2	<i>Une intégration nuancée entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale</i>	42
3.3	<i>Entre « grande Europe » et politique de voisinage, quel dessein géopolitique pour les frontières de l'UE ?</i>	44
III.	Perspectives d'association entre deux modèles économique-politiques : concurrence et coopération entre l'UE et la Russie autour du Partenariat oriental	46
1.	Un espace divisé entre deux modèles économiques : Union européenne et Union économique eurasiatique	46
1.1	<i>Deux sphères d'influence historiques et culturelles pour le monopole d'un même espace commun</i>	46
1.2	<i>Deux offres économiques, politiques et de sécurité compétitives</i>	48
1.3	<i>Le statut des « États entre-deux », vers une refonte du modèle régional existant ?</i>	52
2.	Les défis de la coopération entre l'UE et la Russie via le Partenariat oriental sur les enjeux démographiques, énergétiques et sécuritaires	54
2.1	<i>La coopération sur les politiques migratoires, une concurrence démographique ?</i>	54
2.2	<i>L'eupéanisation du marché énergétique, quelle coopération avec la Russie ?</i>	55
2.3	<i>L'instrumentalisation des conflits non résolus ou « conflits gelés »</i>	56
3.	Les finalités politiques du Partenariat oriental entre deux groupes partagés	60
3.1	<i>Deux types d'intégrations économiques et politiques</i>	60
3.2	<i>Quel succès pour le Partenariat oriental ?</i>	62
3.3	<i>Vers une future adhésion à l'UE ?</i>	64
	Conclusion	67
	Bibliographie	71
	Table des illustrations	80
	Annexes	81
	Annexe 1 : Entretien de Monsieur Florent Parmentier, secrétaire général du CEVIPOF et enseignant à Sciences Po	81

Annexe 2 : Entretien de Monsieur David Teurtie, docteur en géographie, spécialiste de la géopolitique russe et eurasiatique, enseignant à l'ISIT et à l'INALCO.	90
Annexe 3 : Entretien de Monsieur Arnaud Dubien, chercheur associé Russie/CEI à l'IRIS et directeur de l'Observatoire franco-russe à Moscou.	97
Executive summary	105

Remerciements

La réalisation de ce mémoire a été rendue possible grâce à l'aide et au soutien de plusieurs personnes que je souhaite remercier ici chaleureusement.

J'exprime toute ma reconnaissance et ma gratitude à mon tuteur, Monsieur Xavier Aurégan, enseignant-chercheur à l'ISIT, pour ses conseils précieux et son accompagnement pendant ces deux dernières années.

Je remercie également l'équipe pédagogique de l'ISIT, notamment Madame Diana Saiz Navarro pour l'apport théorique et la méthodologie de recherche qui m'ont grandement aidé à avancer dans mes recherches.

Messieurs Florent Parmentier, David Teurtrie et Arnaud Dubien ont toute ma reconnaissance pour le temps qu'ils m'ont accordé dans la préparation de ce mémoire, ainsi que l'IRIS pour toutes les ressources universitaires auxquelles j'ai eu accès ces derniers mois.

Enfin, je remercie chaleureusement Julia, Claire, Graciane et Cara pour leur soutien, ainsi que mes proches, famille et amis pour leur bienveillance et leurs encouragements.

Table des abréviations

AA Accord d'association

AELE Association européenne de libre-échange

ALE Accord de libre-échange

ALECA Accord de libre-échange complet et approfondi

APC Accord de coopération et de partenariat

ASEAN Association des nations d'Asie du Sud-Est

BRICS Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

CEI Communauté des États indépendants

CT Contingent tarifaire

GNL Gaz naturel liquéfié

GOST *Gosudarstvenni Standard* ou standard d'État

GUAM Organisation pour la démocratie et le développement

HCR Agence des Nations unies pour les réfugiés

IRIS Institut des relations internationales et stratégiques

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OCS Organisation de coopération de Shanghai

OIM Organisation internationale pour les migrations

OMC Organisation mondiale du commerce

OSCE Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN Organisation du traité Atlantique Nord

OTSC Organisation du traité de sécurité collective

PCRDT Programme-cadre de recherche et de développement technologique

PECO Pays d'Europe centrale et orientale

PEM Convention paneuro-méditerranéenne

PEV Politique européenne de voisinage

PIB Produit intérieur brut

PME Petites et moyennes entreprises

PO Partenariat oriental

PPP Partenariat public-privé

RCMS *Readmission Case Management System*

SPS Normes sanitaires et phytosanitaires

TAP *Trans Adriatic Pipeline*

UE Union européenne

UEE Union économique eurasiatique

URSS Union des républiques socialistes soviétiques

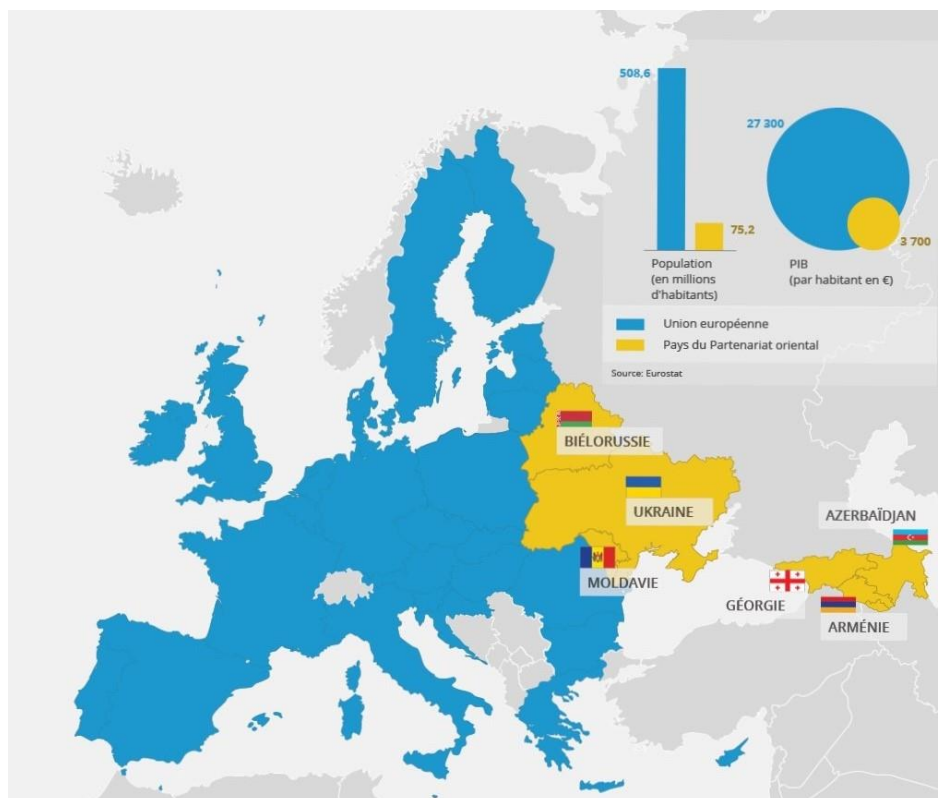
Introduction

« I want to see a ‘ring of friends’ surrounding the Union and its closest European neighbours, from Morocco to Russia and the Black Sea ».

– Romano Prodi, président de la Commission européenne (1999-2004)

Le Partenariat oriental (PO) est né à Prague le 7 mai 2009 sur initiatives polonaise et suédoise dans le contexte politique du conflit russo-géorgien d’août 2008. Il constitue la dimension orientale de la politique européenne de voisinage (PEV) dont les trois mots d’ordre sont : « stabilité, sécurité, prospérité » (Cadier et Parmentier, 2009). Il vise à renforcer l’association politique et l’intégration économique auprès de l’Union européenne (UE) de l’Ukraine, de la Moldavie et de la Biélorussie en Europe orientale ; ainsi que de la Géorgie, de l’Arménie et de l’Azerbaïdjan dans le Caucase du Sud¹.

Figure 1 : La géographie du Partenariat oriental



¹ Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Partenariat oriental*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/>

Source : Conseil de l'Union européenne. (2021). *Infographie - Plus forts ensemble : le Partenariat oriental*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/towards-stronger-eastern-partnership/>

Le Partenariat oriental succède aux accords de coopération et de partenariat (APC) établis dans les années 1990 par l'UE et ses États-membres (*Ibid.*). Ses priorités sont les accords de libre-échange, l'énergie et les migrations. Il est particulièrement soutenu par les États du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, Tchéquie et Slovaquie), et notamment la Pologne, voyant ce partenariat comme une préparation future à l'adhésion à l'UE. Cependant, la zone géographique du Partenariat oriental est également celle incarnée par la doctrine géopolitique russe de « l'étranger proche », ce qui constitue un enjeu de rivalité entre Bruxelles et Moscou (Montgrenier et Thom, 2018). La Russie cherche à éviter que le schéma des pays baltes ne se reproduise : avec l'intégration de l'Estonie, de la Lituanie et enfin de la Lettonie en 2004 au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), puis de l'UE (Parmentier et Verluise, 2013).

En effet, depuis les élargissements successifs de l'UE en 2004 et 2007, cette dernière partage, directement ou par le biais de la mer Noire, des frontières communes avec les États du Partenariat oriental, mais également avec la Russie. Romano Prodi, président de la Commission européenne entre 1999 et 2004, soulignait déjà que l'UE devait créer autour d'elle « un cercle d'amis allant du Maroc à la Russie et à la mer Noire »². De plus, selon les articles 237 du Traité de Rome et 49 du Traité de Maastricht : « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». Les APC élaborés par la Communauté économique européenne entre 1994 et 1999 ambitionnaient déjà de sécuriser son voisinage oriental à la suite de la dissolution de l'URSS. Selon l'ancien ambassadeur Pierre Andrieu (2020) : « Ces accords, visant à contribuer à la stabilité et à la démocratisation des pays partenaires, prévoyaient pour chacun d'entre eux l'octroi d'une assistance politique et économique basée sur les « valeurs européennes », ainsi que l'introduction d'une économie de marché ». La Russie ayant refusé d'adhérer à la PEV en cherchant à maintenir son influence au sein de son « étranger proche », l'UE est revenue sur les APC pour proposer, *via* le Partenariat oriental, une offre économique et politique plus ambitieuse.

² Commission des affaires européennes du Sénat. *La Politique européenne de voisinage*. (2015, février). https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Actualites/Actualites_43.pdf

Après 10 années d'exercice (2009-2019), l'UE tire un premier bilan du PO, tantôt jugé par les institutions européennes comme un succès dans l'ensemble, tantôt réussi d'un point de vue économique, mais peu convaincant politiquement, et sur les enjeux de sécurité et de défense. Ses objectifs principaux sont maintenus, notamment une zone de libre-échange approfondie, la libéralisation des visas, ainsi qu'une association politique. À cela s'ajoute une nouvelle feuille de route issue de la Commission européenne (2020), le 18 mars 2020, qui s'intitule *Politique de partenariat oriental au-delà de 2020 : Renforcer la résilience - Un Partenariat oriental qui profite à tous*. Cinq objectifs stratégiques à long-terme y sont présentés devant permettre une économie, une gouvernance, une connectivité et des sociétés plus fortes afin de renforcer ce partenariat et d'unifier davantage la PEV afin qu'elle soit cohérente.

Bien que la thématique du Partenariat oriental en tant que sujet de recherche ne soit pas nécessairement l'objet principal d'ouvrages scientifiques, un certain nombre d'auteurs offrent des analyses pertinentes de cette association économique et politique, ainsi que de ses répercussions en Europe orientale et dans le Caucase. Le Partenariat oriental peut effectivement être appréhendé d'une manière pluridisciplinaire, notamment par le biais de la géopolitique (Montgrenier, 2018 et 2020 ; Verluise, 2013 et 2015), et par le biais des relations internationales, de la politique et de l'histoire (Krastev, 2017 ; Mandraud et Théron, 2021).

Ainsi, le Partenariat oriental est un sujet riche et pluridisciplinaire car il est lié à la géopolitique de l'Europe – et d'une UE partagée sur la question – de la Russie et de chacun de ses États membres. Tel que le décrivent F. Parmentier et D. Cadier (2009) : « On a deux approches vers deux zones géographiques différentes incluses dans un cadre commun ». L'objectif de ce mémoire n'est donc pas de traiter l'ensemble des enjeux de cet accord, mais davantage la question de la sécurisation des frontières de l'UE en Europe orientale et dans le Caucase du Sud en exportant son « modèle normatif » et son « acquis communautaire » à l'Est. En effet, l'intérêt de ce travail de recherche consiste à démontrer que les facteurs économiques du Partenariat oriental permettent l'adoption de réformes politiques *via* la politique européenne – et notamment économique – de voisinage ; en outre, de favoriser le rapprochement des marges orientales avec l'UE, donc de sécuriser ses frontières dans un espace eurasiatique instable et influencé majoritairement par deux grandes puissances : l'UE et la Russie. Nous pouvons dès lors nous demander, entre perspectives de rapprochement et d'adhésion : dans quelle mesure le Partenariat oriental

est-il un modèle économique-politique d'influence et de sécurisation des frontières de l'Union européenne dans sa politique de voisinage à l'Est ? Pour y répondre, nous privilégions une approche empirico-inductive, fondée sur les résultats économiques et politiques des dix premières années du PO, les objectifs fixés par la Commission européenne pour l'après 2020, ainsi que les différents ouvrages et articles scientifiques des auteurs cités précédemment. De plus, plusieurs entretiens ont été menés auprès de chercheurs en relations internationales afin de vérifier certaines hypothèses.

Le rattachement à l'Europe économique et énergétique est la première étape de la sécurisation des frontières de l'UE à l'Est. Cette démarche s'appuie sur l'intégration à l'espace géoéconomique de l'UE par le développement d'une zone de libre-échange, la libéralisation du régime des visas et l'adoption de normes techniques communautaires. Ensuite, l'interdépendance énergétique, enjeu majeur de cette zone eurasiatique, est au cœur de cet accord. Il exprime la volonté occidentale d'accéder à la mer Caspienne et ses ressources énergétiques en redéfinissant le transit des gazoducs et de la production de gaz et de pétrole. Cette stratégie est fondée sur une plus grande coopération entre l'UE et l'Organisation pour la démocratie et le développement (GUAM), ainsi que de nouveaux accords énergétiques dont le gazoduc trans-adriatique achevé en octobre 2020 en est un exemple. À terme, l'objectif est de rendre l'UE plus compétitive et moins dépendante des exportations pétro-gazières de la Russie. Enfin, la transformation digitale et environnementale est l'un des objectifs assumés par la Commission européenne pour cette prochaine décennie avec les États membres du PO. L'adoption de normes phytosanitaires, environnementales et techniques doit permettre de meilleures relations commerciales sur le modèle de l'acquis communautaire de l'UE en tant que l'un des marchés les plus attractifs au monde.

Cette intégration économique est une « antichambre » pour un rapprochement politique des marges orientales avec l'UE. En effet, l'offre économiquement avantageuse proposée par l'UE aux États membres du PO est une condition *sine qua non* à la transition vers des réformes politiques (Parmentier, 2013). Ces dernières portent notamment sur les accords d'association pour un dialogue politique renforcé : une progression juridique sur la démocratisation des régimes de ces États, et le respect de l'État de droit. De plus, ce rapprochement doit servir de renforcement de la coopération en matière de justice et de sécurité vis-à-vis des enjeux migratoires sur l'espace de circulation européen. Il s'agit d'une double stratégie visant à lutter contre la criminalité et le terrorisme dans ces régions,

ainsi que de favoriser la mobilité de travail et le droit d'asile. Enfin, se pose inévitablement la question de l'évolution des frontières dans le processus d'intégration européenne. L'unification progressive des marges orientales sur celles de l'UE souligne implicitement une potentielle adhésion de ces États au sein de l'UE dans le futur, comme le rappelle la Géorgie qui consolide sa candidature dans cette perspective pour 2024 (Euractiv, 2021). Outre l'intégration, l'UE, par le biais de ce partenariat, assume des ambitions « géopolitiques » de ses frontières sur deux espaces terrestres : l'Europe orientale et le Caucase du Sud, et un espace maritime majeur qu'est la mer Noire (Andrieu, 2021).

Finalement, ces marges posent les bases de nouvelles perspectives d'association entre deux modèles économique-politiques, dont la dualité concurrence/coopération entre l'UE et la Russie autour du PO. Ainsi, cet espace est d'abord divisé entre deux modèles économiques compétitifs que sont l'UE et l'Union économique eurasiatique (UEE). Entre les deux, chacun offre une politique énergétique et migratoire visant à sécuriser la région, mais surtout à instaurer une sphère d'influence qui déterminera les futures relations de ces anciennes républiques soviétiques avec ses voisins. L'aspect économique cache également une rivalité territoriale pour ces deux puissances normatives dont chacune revendique une doctrine géopolitique ambitieuse pour l'Europe. Néanmoins, cette confrontation souligne, entre autres, des défis de coopération entre les deux blocs *via* le PO sur les enjeux de sécurité. En effet, ce partenariat, dans sa conception actuelle, ne suffit pas à résoudre les « conflits gelés », à l'image de la Transnistrie ou encore les conflits (notamment séparatistes) dans le Caucase, comme dans le Haut-Karabagh. Les mouvements armés indépendantistes et les flux terroristes dans ces régions requièrent une politique de sécurité solide qui pourrait bénéficier d'une architecture paneuropéenne renforcée entre l'UE et la Russie. Enfin, il s'agira de conclure sur la finalité politique du Partenariat oriental qui divise l'Europe de l'Ouest et centrale, entre volonté de sécurisation et d'élargissement des frontières à l'Est. Deux groupes d'États sont distinguables dans l'intégration économique et politique avec l'UE : l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie d'une part ; ainsi que la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan d'autre part. Le Partenariat oriental aboutira-t-il à deux politiques de voisinage différentes ? Quelle conciliation possible entre l'UE et l'UEE sur un même espace de voisinage ?

I. Le rattachement à l'Europe économique et énergétique

1. L'intégration à l'espace géoéconomique de l'UE

1.1 *Le développement d'une zone de libre échange*

Le développement d'une zone de libre-échange doit permettre un rapprochement des échanges commerciaux entre l'UE et les États membres du PO. À ce stade, l'UE a mené des négociations sur une zone de libre-échange approfondie et complète avec trois États : la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Les objectifs sont selon le Conseil de l'Europe :

- améliorer l'accès aux biens et aux services ;
- réduire les droits de douane, les quotas, et les obstacles au commerce ;
- assumer un environnement juridique stable ;
- aligner les pratiques et les normes.

En effet, une zone de libre-échange est une étape nécessaire vers l'intégration dans l'espace géoéconomique européen par le biais d'une harmonisation législative qui se traduit par l'adoption d'un grand nombre de règles (Cadier et Parmentier, 2009). Le bilan dressé par le Conseil de l'Europe distingue deux types d'avancées. La première consiste en la signature d'accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) conclus en 2014 et qui ont considérablement renforcé les relations entre ces partenaires et l'UE.

La Géorgie et la Moldavie signèrent un accord d'association (AA), couplé à un ALECA en 2013, puis l'Ukraine en 2014. Ils sont entrés en vigueur en 2016 après leur ratification. L'Arménie a refusé cette offre et a intégré l'Union économique eurasiatique (UEE) en 2015 – tout comme la Biélorussie –, mais a signé un « accord de partenariat global et renforcé » avec l'UE en 2018. Un accord similaire est négocié avec l'Azerbaïdjan depuis 2017, pour remplacer l'APC de 1999. La Biélorussie, de son côté, n'a pas ratifié l'APC de 1995. D'après l'ancien directeur général à la Commission européenne Pierre Mirel, les résultats commerciaux des ALECA avec le « trio » Géorgie-Moldavie-Ukraine sont très encourageants (Mirel, 2021). Ainsi, il rappelle que les échanges UE-Ukraine se sont accrus de 48 % entre 2016 et 2019, à hauteur de 43,3 milliards d'euros, et de 50 % pour la Moldavie. « L'UE est devenue le premier partenaire commercial de l'Ukraine (40 %), de la Moldavie (54 %) et de

la Géorgie (23 %). » Il souligne aussi que les exportations de la Russie avec l'Ukraine ont chuté de 24 % à 9 %. La Russie occupe à présent le troisième rang en tant que partenaire commercial de l'Ukraine et de la Géorgie, derrière l'UE et la Chine.

Figure 2 : Les échanges commerciaux avec les partenaires orientaux

EU trade in goods with the Eastern Partners by product
(in € million)

	Exports		Imports		Balance	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Total	16 365	33 069	13 578	32 445	2 788	624
Primary goods:	1 739	6 912	6 586	22 452	-4 846	-15 541
<i>Food & drink</i>	1 095	3 079	514	3 042	581	37
<i>Raw materials</i>	325	759	1 956	4 004	-1 631	-3 245
<i>Energy</i>	320	3 074	4 115	15 406	-3 796	-12 332
Manufactured goods:	14 393	25 331	6 767	9 362	7 625	15 969
<i>Chemicals</i>	2 300	6 075	919	1 198	1 381	4 877
<i>Machinery & vehicles⁴</i>	7 145	11 065	893	1 876	6 252	9 189
<i>Other manuf'd goods⁴</i>	4 948	8 191	4 955	6 288	-7	1 903
Other	233	826	225	630	9	196

EU trade in goods with the Eastern Partner countries
(in € million)

	EU exports to		EU imports from		EU balance	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Total	16 365	33 069	13 578	32 445	2 788	624
Armenia	338	714	247	276	91	438
Azerbaijan	1 246	3 482	1 292	13 159	-46	-9 677
Belarus	2 655	7 464	2 689	3 428	-34	4 036
Georgia	611	1 911	314	657	297	1 254
Moldova	921	2 355	523	1 159	398	1 195
Ukraine	10 593	17 143	8 512	13 764	2 081	3 378

EU trade in goods with the Eastern Partners
(in € billion)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Eastern partners countries											
Exports	16.4	20.2	27.2	32.1	37.3	23.3	29.7	35.5	39.5	41.3	33.1
Imports	13.6	15.9	21.2	25.8	31.8	19.3	25.7	36.7	35.4	33.6	32.4
Balance	2.8	4.3	6.0	6.3	5.4	4.0	4.1	-1.2	4.1	7.7	0.6
Total Extra-EU											
Exports	945.2	1 049.5	1 152.4	1 234.5	1 309.1	1 094.0	1 353.2	1 554.2	1 684.2	1 736.6	1 702.9
Imports	1 027.4	1 183.9	1 364.6	1 450.3	1 585.2	1 235.6	1 529.4	1 725.1	1 796.6	1 684.8	1 680.5
Balance	-82.2	-134.5	-212.2	-215.9	-276.1	-141.7	-176.2	-170.9	-112.3	51.8	22.3
Eastern partners countries / Total											
Exports	1.7%	1.9%	2.4%	2.6%	2.8%	2.1%	2.2%	2.3%	2.3%	2.4%	1.9%
Imports	1.3%	1.3%	1.6%	1.8%	2.0%	1.6%	1.7%	2.1%	2.0%	2.0%	1.9%

Source : Eurostat. (2015, mai). *Eastern Partnership Summit: facts and figures about the Eastern Partners of the European Union.*

1.2 La libéralisation du régime des visas

Le PO se caractérise notamment par un « dialogue sur les visas » devant permettre à ses États membres de bénéficier de partenariats pour la mobilité, et octroyant à leurs citoyens la capacité de se déplacer librement au sein de l'UE. L'UE prévoit deux axes majeurs pour libéraliser le régime des visas :

- assouplir le régime des visas pour encourager la mobilité des citoyens des États du PO et prévoir des règles pour gérer les migrants en situation irrégulière via des accords de réadmission ;
- fixer un objectif à long-terme devant permettre à ces citoyens de voyager sans visa.

Selon Nicu Popescu (2017), directeur du programme *Wider Europe* au Conseil européen des relations internationales, cette politique d'assouplissement du régime des visas entre l'UE et les États membres du PO a été « remarquablement positive sur les quinze dernières années ». En effet, il explique que ce processus visant à faciliter la délivrance des visas par l'UE fonctionne en partie sur la signature d'accords de réadmission avec ces États du voisinage oriental. En échange, elle accorde plus facilement des visas Schengen de longue durée et à entrées multiples, mais à des catégories de citoyens ciblées : hommes et femmes d'affaires, pilotes d'avion ou encore universitaires. L'Ukraine et la Moldavie ont bénéficié de cet accord en 2007, la Géorgie en 2010, l'Arménie en 2012 et l'Azerbaïdjan en 2013. Progressivement, l'UE a élargi les catégories de citoyens concernés et a augmenté la durée des visas longue durée de trois à cinq ans.

Cet assouplissement passe également par un régime sans visas pour les séjours dont la durée est inférieure à trois mois. Nicu Popescu estime que pour l'UE : « cette libéralisation tient au fait que les visas et les restrictions de voyage au sein de l'UE (pour les voyages de court terme et non de travail) ne sont pas considérés comme une fin en soi, mais comme un moyen de réduire l'immigration illégale ». De plus, il suppose que l'UE pourrait développer à l'avenir des alternatives aux visas comme le passeport biométrique, afin de filtrer davantage les entrées et sorties sur son territoire. Outre le passeport biométrique qui est plus difficile à imiter qu'un visa grâce aux empreintes

digitales (mesure en vigueur au sein de l'UE depuis 2009³), il est également question de former la police et les gardes-frontières de ces pays pour « renforcer la coopération pour le contrôle des frontières ».

Dans ce cadre, Nicu Popescu rappelle que la Moldavie est le premier État du PO à avoir finalisé ce processus : « les citoyens moldaves qui possèdent un passeport biométrique peuvent se rendre dans les pays de l'UE sans visa depuis le mois d'avril 2014 ». Depuis 2017, l'Ukraine et la Géorgie en bénéficient également.

1.3 L'adoption de normes techniques communautaires

Selon Florent Parmentier (2010), on peut parler de l'UE comme d'une « puissance normative », dont l'objectif consiste à « exporter un certain nombre de règles et de normes internes. » Ces normes techniques constituent l'acquis communautaire que doivent adopter progressivement les États de du PO pour être plus proches de l'UE sur le plan social, économique ou encore environnemental. Il explique que cette « extension » du modèle interne de l'UE ou de « gouvernance externe » est la traduction « des processus de transformation à l'œuvre dans les pays concernés ». En cela, les ALECA représentent un outil de rapprochement efficace entre l'UE et ses partenaires orientaux, puisque l'un des objectifs de ces accords consiste en l'alignement des pratiques et des normes. Florent Parmentier souligne même que « leur objectif essentiel n'est pas tant d'abolir les droits de douane que d'encourager l'adoption de normes techniques communautaires ». Ces normes européennes et internationales sont nombreuses et s'inscrivent dans plusieurs domaines : la responsabilité sanitaire, essentielle pour les échanges commerciaux dans l'agriculture ; les normes de bonne gouvernance fiscale ; les normes environnementales et les labels en matière de produits financiers verts ; les normes de transport, notamment pour la sécurité routière et la création d'un espace aérien commun ; ou encore les normes relatives à l'énergie et à la protection des données numériques.

Si le bilan de l'adoption de ces normes est jugé positif par la Commission européenne, notamment dans le cadre des échanges commerciaux avec le « trio » (Mirel) et sur

³ Intégration d'éléments biométriques dans les passeports et les documents de voyage. Journal officiel de l'Union européenne. (2004, 13 décembre). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=legissum:l14154>

l'assouplissement du régime des visas (Popescu), il s'applique surtout à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie qui ont signé ces accords de libre-échange. Pour l'Arménie et la Biélorussie, membres de l'UEE, l'harmonisation des législations entre l'UE et l'UEE est encore à négocier. Quant à l'Azerbaïdjan, il s'agit d'approfondir l'accord négocié depuis 2017 pour remplacer l'APC de 1999. Ainsi, l'ALECA « suppose une large réappropriation de l'acquis communautaire, dont le niveau d'exigence normatif et technique est celui d'économies développées, par exemple pour les normes phytosanitaires et sanitaires (Parmentier, Verluise, 2013) ».

2. La transformation environnementale et digitale

2.1 La certification de produits techniques : l'adoption de normes sanitaires et phytosanitaires européennes

« Pour accéder aux marchés européens, il est nécessaire pour les partenaires de respecter « l'acquis communautaire » dans un certain nombre de domaines (Cadier et Parmentier, 2009) ». En effet, l'UE dispose d'un ensemble normatif qui inclut des certifications de produits techniques, notamment les produits agricoles qui sont soumis à des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). Cet ensemble normatif ou acquis communautaire doit permettre à l'UE et ses États tiers de développer davantage le libre-échange en fonctionnant avec les mêmes règles. Les normes SPS relèvent de la santé publique et constituent un objectif de sécurité alimentaire des consommateurs (Parmentier, 2013). Cependant, l'auteur souligne que les partenaires orientaux partagent une norme commune : le GOST (*Gosudarstvenni Standard* ou standard d'État). Or, le GOST est très différent des standards de ceux en vigueur à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En cela, l'adhésion à l'OMC semble être un prérequis pour une plus grande convergence dans le domaine des normes SPS. Florent Parmentier indique qu'un tel rapprochement nécessite de grandes réformes administratives, et donc des coûts conséquents sur les questions sanitaires.

En effet, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie bénéficient des ALECA et sont membres de l'OMC, ce qui contraint ces États à appliquer les normes SPS dans leurs échanges de biens agricoles avec l'UE. D'après les données de la Commission européenne, près de

la moitié des produits agricoles ukrainiens ont été libéralisés depuis l'entrée en vigueur de l'ALECA, à l'exception d'un petit nombre de marchandises qui font l'objet d'une période transitoire jusqu'en 2023. La Commission relève notamment pour la situation avec l'Ukraine que :

- « d'ici à 2026, 8,7 % des droits de douane agroalimentaires sur les produits tels que les produits laitiers, les œufs, le sucre, les huiles animales et les graisses feront l'objet de réductions linéaires limitées de 20 à -60 % – un droit résiduel sera appliqué par la suite.
- pour les sucres, la viande de volaille et la viande porcine, des contingents tarifaires (CT) seront appliqués – les marchandises importées dans les limites des quantités indiquées sont exemptes de droits de douane⁴ ».

Pour ce qui est de la Moldavie, cette dernière a supprimé les droits de douane dans le cadre des CT, sur des produits tels que : le vin, le porc, la volaille, les produits laitiers, les produits de viande transformés et les sucres ; et des produits jugés sensibles par l'UE en matière de normes SPS. Ainsi, les graphiques ci-dessous permettent de se rendre compte des échanges de produits agricoles entre l'UE et la Moldavie, rendus possibles grâce à la suppression des droits de douane et à la convergence des normes SPS encadrées à la fois par l'OMC et par les ALECA.

⁴ Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Ukraine*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-ukraine>

Figure 3 : Contingent tarifaire de la Moldavie

Moldova — Contingent tarifaire (en tonnes)

	2020	2021	2022
1. Porc *	4,500	5,000	5,500
2. Volailles *	5,000	5,500	6,000
3. Produits laitiers *	1,500	2,000	
4. Viandes transformées	1,700		
5. Sucres *	7,000	8,000	9,000
6. Édulcorants	640		

* Les quotas pour le porc, la volaille, les produits laitiers et les sucres ont été revus en 2020.

UE — Contingent tarifaire (en tonnes) *

Tomates	2,000
Ail	220
Raisins de table	20,000
Pommes	40,000
Cerises fraîches	1,500,000
Prunes	15,000
Jus de raisin	500

* Ces contingents sont gérés selon le principe du «premier arrivé, premier servi». La période d'application s'étend du 1 janvier au 31 décembre. Avant d'exporter, vérifiez le solde de chaque [contingent applicable](#).

Source : Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Moldavie*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-moldavie>

Enfin, pour la Géorgie, l'accord d'association avec l'UE interdit l'utilisation de CT pour les importations et les exportations, à quelques exceptions près tel que l'ail pour lequel un CT spécifique est appliqué. Au-delà des règles définies sur l'utilisation ou non de CT, des « règles d'origine » sont appliquées avec la Géorgie depuis l'entrée en vigueur de l'AA avec l'UE. Ces règles reposent sur des critères permettant de déterminer la source nationale d'un produit. Elles diffèrent d'un pays à l'autre et appliquent notamment le critère du changement de classement tarifaire, le critère du pourcentage *ad valorem* et le critère de fabrication ou de transformation⁵. Dans le cas de la Géorgie, ces règles sont définies à « l'appendice 1 de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (convention de PEM) ». D'après la Commission européenne, la convention PEM sur les règles d'origine vise à : « établir des règles d'origine et de cumul communes entre 25 parties contractantes (l'UE, l'association européenne de libre-échange (AELE), les États des Balkans, les partenaires des accords de libre-échange (ALE) dans le voisinage méridional et oriental de l'UE) et l'UE afin de faciliter les échanges et d'intégrer les chaînes d'approvisionnement dans la zone⁶ ».

Ainsi, l'intérêt d'une certification exigeante de produits techniques, notamment *via* les normes SPS, doit non seulement garantir la sécurité des produits agricoles et la santé des consommateurs, mais également institutionnaliser un cadre normatif global d'échanges commerciaux, en partant des références de l'OMC puis de l'UE. Pour cette dernière, ces échanges de biens agricoles ont augmenté avec le « trio » grâce à la mise en œuvre des ALECA, la suppression des droits de douane et un « rapprochement normatif » avec l'OMC. En revanche, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan négocient toujours leur accession à l'OMC. Si l'Arménie en est pourtant membre depuis 2003, elle a rejoint l'UEE comme la Biélorussie et adopte un régime de règles et de normes propres au régime douanier instauré par la Russie. En cela, nous pouvons distinguer deux rapprochements distincts sur l'adoption de l'acquis communautaire entre le « trio » ayant ratifié les ALECA, et ceux ne l'ayant pas fait.

⁵ Commission européenne. (s.d.). *Règles d'origine*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/glossary/regles-dorigine-1>

⁶ Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Géorgie*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-georgie>

2.2 Une résilience environnementale et climatique

Le communiqué sur la « Politique du Partenariat oriental au-delà de 2020 » consacre une large partie à la résilience environnementale et climatique de l'UE avec ses partenaires orientaux dans le cadre du pacte vert pour l'Europe, dont l'ambition est que cette dernière soit le premier continent neutre pour le climat d'ici 2050⁷. Dans ce communiqué, l'UE rappelle son ambition d'une « modernisation des économies et de la structure des échanges commerciaux qui contribuera à réduire les risques de fuite de carbone ». Cette modernisation doit être rendue possible grâce aux progrès d'intégration économique des États membres du PO. Ces partenaires de l'UE sont progressivement associés à l'accord de Paris depuis 2020 afin de moderniser leur économie, réduire leur empreinte carbone et leur permettre d'atteindre la neutralité carbone. Outre l'accord de Paris, cette résilience environnementale s'inscrit également dans le cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques et des catastrophes des Nations unies 2015-2030. Les États partenaires peuvent bénéficier des services de Copernicus, qui sont libres d'accès et gratuits. Issue de la Commission européenne, cette initiative propose des services autour de l'atmosphère, le marin, le terrestre, le changement climatique, la sécurité et les urgences⁸. Les objectifs fixés entre l'UE et les États partenaires pour le PO au-delà de 2020 sont donc les suivants :

- intensifier son action dans les domaines essentiels pour la santé et le bien-être des personnes ;
- faire en sorte que les économies utilisent les ressources de manière plus efficace ;
- concevoir de nouveaux emplois verts et ouvrir de nouvelles perspectives économiques liées à la transition écologique ;
- développer les sources d'énergie locales et renouvelables ;
- gérer les actifs naturels de manière à en optimiser la durabilité.

Néanmoins, ces objectifs doivent être adaptés au plan de changement climatique de chaque État membre du PO, tout en permettant des progrès considérables en matière de

⁷ Commission européenne. (s.d.). *Un pacte vert pour l'Europe*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

⁸ Copernicus (<https://www.copernicus.eu/>) est le programme d'observation de la Terre de l'Union européenne.

résiliences environnementale et climatique. En effet, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime – dans un rapport – que les prix du carbone sont encore trop bas pour permettre un véritablement changement sur le réchauffement climatique (La Tribune 2021). En ce qui concerne le PO, l'OCDE constate : « une hausse de 5 % en 2019 du soutien public aux combustibles fossiles dans 50 pays de l'OCDE, du G20 et du Partenariat oriental de l'UE, pour un total de 178 milliards de dollars ». Ainsi, le plan de résilience environnementale et climatique appliqué aux États membres du PO dépendra principalement de celui de l'UE via son pacte vert pour l'Europe, et les moyens techniques et financiers alloués à ces États pour permettre une véritable transition énergétique.

2.3 Une transformation numérique pour un « marché unique » européen

Parmi les objectifs de l'UE pour l'après-2020 concernant le PO, l'un d'entre eux se concentre essentiellement sur la transformation numérique. Dans sa stratégie intitulée « Façonner l'avenir numérique de l'Europe », la Commission européenne y définit les grandes lignes de ses ambitions dans le domaine du numérique, avec la volonté d'y inclure ses partenaires⁹. En effet, selon la Commission, une transformation numérique stratégique peut « stimuler le développement durable tant de l'UE que de ses pays partenaires ». Ainsi, l'UE entend investir auprès de certains États tiers sur ce sujet, ce qui devrait rapprocher ces États de sa législation et de ses normes dans le numérique. L'objectif est de permettre l'accès à un « marché numérique unique », ce qui devrait se traduire par des infrastructures adaptées avec du haut débit, de nouveaux services numériques, une administration et des services publics de meilleure qualité.

La déclaration conjointe du sommet du PO le 24 novembre 2017 a permis de préciser cet objectif (Conseil de l'Union européenne, 2017). Premièrement, les participants au sommet ont convenu de coopérer pour harmoniser les marchés numériques, pour que le « marché numérique unique » de l'UE puisse également bénéficier à ses partenaires. Cette harmonisation doit être possible dans le cadre de l'initiative « EU4Digital ». Cette initiative est destinée aux six États membres du PO et doit permettre d'étendre le marché numérique unique européen à ses partenaires du Partenariat. À terme, l'objectif

⁹ Commission européenne. (s.d.). *Shaping Europe's digital future*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en

affiché par l'UE est que « EU4Digital » développe le potentiel d'une société et d'une économie digitales afin d'augmenter la croissance économique, de créer davantage d'emplois, d'améliorer le quotidien et les marchés¹⁰.

Ainsi, cette coopération – telle que détaillée dans la déclaration – vise à « aider les pays partenaires à renforcer l'indépendance des autorités nationales de régulation des télécommunications, à harmoniser l'attribution des fréquences du spectre radioélectrique et la tarification des frais d'itinérance, à mettre en œuvre des stratégies nationales pour le développement du haut débit, la cybersécurité, l'innovation numérique, des services de santé en ligne interopérables et les compétences numériques, et à expérimenter au niveau transfrontière des signatures électroniques, des échanges commerciaux électroniques et des couloirs de transport numériques ». De plus, les systèmes de recherche et d'innovation de ces États partenaires devraient être intégrés aux régimes de financement d'Horizon 2020 : le programme de recherche et d'innovation de l'UE. Ce programme – grâce à ses sources de financement – doit permettre un rapprochement sur la base de partenariats entre le secteur de la recherche et le monde des entreprises. En outre, cette large intégration au « réseau paneuropéen » sur le plan numérique des États du PO affiche l'ambition de réduire la fracture numérique, mais sert également à doter l'UE d'une offre numérique de plus en plus compétitive vis-à-vis de ses concurrents principaux sur ces enjeux : la Chine, les États-Unis ou encore la Russie.

3. L'interdépendance énergétique

3.1 Nord Stream 1 & 2 : quels risques pour les interdépendances énergétiques européennes ?

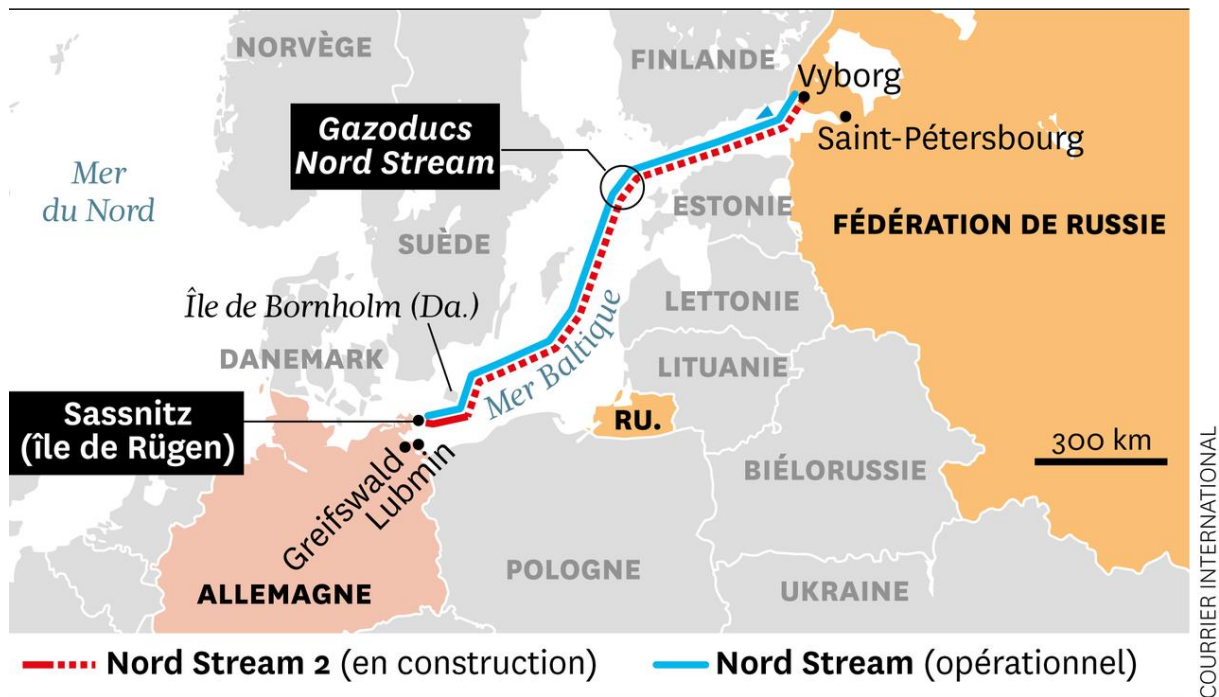
Nord Stream est un gazoduc construit sous la Baltique – entrée en activité en 2010 – pour relier la Russie à l'Allemagne. Il dispose d'une capacité de transit de 55 milliards de mètres cubes par an, soit plus du tiers des exportations russes de gaz vers l'Europe (Montgrenier et Thom, 2018). Dans « Géopolitique de la Russie », les auteurs rappellent qu'en 2018, la Russie fournit 40 % des importations européennes de gaz, soit 27 % des besoins de l'UE, et 32 % de pétrole. Ils soulignent également que les pays d'Europe

¹⁰ EU4 Digital. (s.d.). *The EU4 Digital Initiative*. <https://eufordigital.eu/discover-eu/the-eu4digital-initiative/>

centrale et orientale (PECO) en sont particulièrement dépendants. L'avantage de *Nord Stream* est qu'il ne passe pas par l'Ukraine, dont le territoire est comparé à un « pont énergétique » entre l'Est et l'Ouest. En effet, les quatre cinquièmes du gaz russe exportés vers l'UE transitaient par les réseaux ukrainiens. Depuis la crise ukrainienne de 2014, *Nord Stream*, en passant par la Baltique, permet de sécuriser la Russie sur ses exportations de gaz vers l'Europe. La Russie représente le 3^{ème} producteur de pétrole au monde, et le 2^{ème} producteur de gaz dont elle détient 17 % des réserves prouvées à ce jour ; le gouvernement russe souhaite augmenter sa part de production de 10 à 20 % du marché mondial d'ici 2035 (Business France, 2020). Forte de sa stratégie sur les hydrocarbures pour répondre à la demande de l'UE, la Russie est guidée par trois priorités : développer les voies d'exportations directes aux marchés occidentaux ; sécuriser les voies terrestres traditionnelles ; et assurer la position dominante de la Russie comme transitaire des ressources d'Asie centrale vers l'UE (Dumont et Verluise, 2016).

En parallèle, le projet *Nord Stream 2*, estimé à 11 milliards de dollars et disposant d'une capacité de transit égale à *Nord Stream 1*, devait entrer en activité en 2019, mais provoque des inquiétudes au sein de l'UE et de la part des États-Unis sur les interdépendances énergétiques de l'UE vis-à-vis de la Russie (Capital, 2019). Les deux infrastructures réunies permettraient de doubler les livraisons de gaz naturel russe vers l'Europe occidentale, sans passer par l'Ukraine car la consommation annuelle de gaz naturel de l'UE provient à 18 % de la Russie *via* ce pays. Depuis la prétendue tentative d'empoisonnement du président russe Vladimir Poutine sur son opposant politique Alexeï Navalny en 2020, le Parlement européen a demandé à l'Allemagne de suspendre l'achèvement du gazoduc. Néanmoins, la décision finale devrait revenir à l'Allemagne, qui soutient que *Nord Stream 2* est un « projet commercial » (Euractiv, 2021).

Figure 4 : Les gazoducs Nord Stream 1 & 2



Source : Zacharakis, Z. (2020, 17 septembre). Le gazoduc Nord Stream 2 fait des remous sur la Baltique. *Courrier international*.

<https://www.courrierinternational.com/article/allemande-le-gazoduc-nord-stream-2-fait-des-remous-sur-la-baltique>

3.2 Le gazoduc transadriatique, la mer Caspienne et ses ressources énergétiques : une alternative au gaz russe ?

Du fait des dépendances de l'UE aux exportations russes de gaz, cette dernière a souhaité développer des alternatives énergétiques en cas de conflit géopolitique majeur. Le *Trans Adriatic Pipeline* ou TAP, est un gazoduc reliant l'Azerbaïdjan à l'Italie. Le projet a coûté 4,5 milliards d'euros et doit transporter 10 milliards de mètres cubes de gaz par an (Les Échos, 2020). Loin d'égaliser la capacité de transit énergétique de *Nord Stream 1* et 2, le TAP a le mérite de progressivement renforcer la sécurité énergétique de l'UE en intégrant deux des États membres du Partenariat oriental, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. En effet, ce gazoduc tire sa source des eaux azerbaïdjanaises dans la mer Caspienne, puis achemine le gaz jusqu'en Géorgie dans le Caucase, avant de passer par la Turquie, la Grèce et enfin l'Italie. Ce gazoduc était inscrit par la Commission européenne dans

la liste de 195 projets dits « d'intérêt commun » dans le cadre de la sécurité énergétique. Sur les 250 milliards de mètres cubes de gaz étranger importé par l'UE, 40 % provient de la Russie, et l'UE pourrait avoir besoin de 100 milliards de mètres cubes de gaz supplémentaires d'ici 2030, selon l'électricien italien Edison. Les 10 milliards de mètres cubes de gaz annuel du TAP représentent 2 % de la consommation de gaz de l'UE, mais il pourrait doubler sa capacité d'acheminement si de nouveaux investissements suivent, ce qui développerait une offre compétitive entre l'UE et l'Azerbaïdjan vis-à-vis de la Russie.

Figure 5 : Le gazoduc transadriatique

Comment le gaz du Caucase arrive en Italie



«LES ÉCHOS» / SOURCE : TAP

Source : Tossier, O. (2020, 27 novembre). Un nouveau gazoduc pour approvisionner l'Europe depuis le Caucase. *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/un-nouveau-gazoduc-pour-approvisionner-leurope-depuis-le-caucase-1269018>

3.3 L'efficacité énergétique : marchés régionaux de l'électricité et énergies renouvelables

L'intégration au marché énergétique européen est l'une des priorités du PO. La Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie ont adhéré respectivement à la Communauté de l'énergie en 2010, 2011 et 2017. Pour rappel, la Communauté de l'énergie « crée un marché intérieur de l'électricité et du gaz naturel qui regroupe les 28 États membres

de l'UE et six États et territoires européens des Balkans¹¹ ». Pour le « trio », cela suppose une harmonisation progressive de leur législation avec celle de l'UE et les instruments internationaux pour atteindre plusieurs objectifs :

- attirer des investissements ;
- créer un marché de l'énergie intégré et compétitif ;
- renforcer la sécurité de l'approvisionnement ;
- améliorer les normes environnementales.

Néanmoins, en parallèle des AA entre le « trio » et l'UE, un partenariat stratégique a été établi en 2006 entre l'Azerbaïdjan et l'UE dans le domaine de l'énergie, ainsi qu'une déclaration conjointe signée en 2011 sur le corridor gazier sud-européen. Quant à l'Arménie, elle jouit d'un partenariat global et renforcé avec l'UE depuis 2017 et qui comporte des dispositions relatives à la coopération énergétique. La coopération énergétique entre l'UE et ses partenaires du PO concerne l'électricité, le gaz naturel, le pétrole, les infrastructures, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. L'UE assume pleinement que l'adhésion à la Communauté de l'énergie permettra « un alignement progressif du programme des réformes sur les États membres de l'Union, continuera d'encourager et d'accélérer le processus d'intégration européenne de ces pays¹² ». Pour ce faire, lors du sommet du PO en 2017 à Bruxelles, une version révisée des objectifs de l'UE a été adoptée : « 20 résultats pour 2020 » (Conseil de l'Union européenne, 2017). Ces objectifs doivent tenir compte de ceux des Nations unies à l'horizon 2030, ainsi que de l'accord de Paris sur le climat et le consensus européen pour le développement. Nous pouvons notamment citer :

- étendre le réseau de transport (RTE-T) central et développer les transports ;
- accroître la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- renforcer l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre ;
- soutenir la protection de l'environnement et l'adaptation au changement climatique.

¹¹ Traité instituant la Communauté de l'énergie. Journal officiel de l'Union européenne. (2006, 29 mai). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127074>

¹² *Ibid.* p. 2.

Outre un dialogue politique renforcé sur ces questions et la mise en œuvre de politiques institutionnelles pour promouvoir une économie verte, l'ensemble des États membres du PO a ratifié l'accord de Paris sur le climat et plusieurs villes de ces pays ont adhéré à la convention des Maires¹³, mouvement européen fondée en 2008 et qui incite les villes à encourager les actions locales pour le climat et l'énergie. De plus, l'initiative « EU4energy » a été étendue aux six partenaires du PO et disposait d'un budget de 21 millions d'euros sur la période 2016-2020. Ce programme doit permettre – à terme – de renforcer la coopération énergétique entre l'UE et son voisinage, en l'occurrence les pays du PO, ainsi que cinq États d'Asie centrale¹⁴. En ce qui concerne la « sécurité de l'approvisionnement énergétique », celle-ci concerne notamment le gaz naturel et le gaz naturel liquéfié (GNL) avec une pluralité de fournisseurs : Russie, États-Unis ou encore Azerbaïdjan, mais également les énergies renouvelables au niveau local avec des parcs éoliens, des centrales solaires ou encore des infrastructures pour le stockage des batteries. Ainsi, la finalité affichée par l'UE pour cette intégration au marché énergétique européen est la mise en œuvre d'un « cadre réglementaire global » pour ses partenaires afin de les rapprocher des normes européennes et encourager des projets de financements pour promouvoir sa politique énergétique ; celle-ci devant sécuriser progressivement l'Union sur la diversité de ses approvisionnements énergétiques et élargir son marché énergétique sur le continent européen.

¹³ La Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie EUROPE (<https://www.conventiondesmaires.eu/>) est le plus grand mouvement de villes au monde pour l'action locale en matière de climat et d'énergie.

¹⁴ EU Neighbours East (<https://euneighbourseast.eu/>) est une plateforme de communication de la coopération et des relations entre l'Union européenne et les partenaires orientaux : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie et Ukraine.

II. Le rapprochement politique des marges orientales avec l'UE

1. Une transition vers des réformes politiques

1.1 *Les accords d'association ou l'eupéanisation des partenaires orientaux*

Les AA ont été développés par l'UE pour remplacer les APC conclus avec ces États dans les années 1990. Cette « nouvelle génération » d'accords a pour objectifs (Commission européenne, 2020) :

- un renforcement de l'association politique ;
- un renforcement du dialogue politique ;
- un approfondissement de la coopération en matière de justice et de sécurité.

La finalité de ces accords consiste en un rapprochement des normes législatives de ces partenaires orientaux avec l'UE, notamment grâce à l'établissement des ALECA et du dialogue pour l'assouplissement du régime des visas. À ce jour, trois des six États membres du PO ont signé un AA : celui avec l'Ukraine est entré en vigueur en 2017, la Moldavie et la Géorgie en ont chacun signé un en 2014 et sont entrés en vigueur en 2016.

Dans la note de transmission « La politique du Partenariat oriental au-delà de 2020 », la Commission européenne (2020) dresse un bilan de ces AA et de leurs répercussions sur les pays signataires. Ces derniers, le « trio », sont parvenus à établir une zone de libre-échange approfondie et complète qui favorise les échanges commerciaux, mais ont également libéralisé le régime des visas, notamment pour les séjours dont la durée n'excède pas 90 jours, ce qui facilite les déplacements des personnes par-delà les frontières. La Commission reconnaît que l'UE a changé de méthodes pour encourager l'adhésion des pays partenaires : « l'UE a opté progressivement pour un soutien en faveur de politiques tendant à des réformes en profondeur au détriment d'un soutien financier fondé sur des projets » (Commission européenne, 2020). Elle cite par exemple la décentralisation en Ukraine, ainsi que les initiatives prises en matière d'efficacité énergétique avec le « trio ».

Si la décennie 2020 doit permettre de continuer à approfondir les AA avec le « trio », qu'il s'agisse du rapprochement politique de ces États avec l'UE, des ALECA plus poussés

ou encore d'un régime toujours plus souple sur les visas, les perspectives avec la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont sensiblement différentes. En effet, Pierre Andrieu (2020) rappelle qu'aucun lien juridique ne prévoit d'AA prochainement entre la Biélorussie et l'UE, seul un accord de délivrance des visas de courte durée a été signé en janvier 2020. La situation politique qui demeure en Biélorussie autour de son dirigeant, Alexandre Loukachenko, en matière de respect des droits humains, rend difficile les négociations pour favoriser un rapprochement politique avec cet État, qui n'en demeure pas moins proche de la Russie et de sa politique.

L'Arménie ayant rejoint l'UEE en 2014, elle bénéficie d'une approche adaptée avec l'UE via la signature en 2017 d'un « Accord de partenariat global et renforcé ». Si Pierre Andrieu estime que cet accord est moins ambitieux qu'un AA, il sert néanmoins à rapprocher l'Arménie de l'UE. De plus, le régime des visas entre l'Arménie et l'UE a été assoupli en 2014. Enfin, il souligne que trois ans après que l'Arménie a rejoint l'UEE, les échanges commerciaux de ce pays avec l'UE ont augmenté de 19 % en 2018, et même que l'Union est devenue son principal marché à hauteur de 28,4 % (Andrieu, 2020).

En ce qui concerne l'Azerbaïdjan, ses relations avec l'UE sont toujours fondées sur l'APC de 1996. Néanmoins, elle bénéficie également d'une approche différenciée, notamment via le Partenariat énergétique stratégique signé en 2006. Pierre Andrieu rappelle que l'objectif de ce pays est : « d'augmenter l'exportation d'hydrocarbures vers l'Europe », dont l'un des enjeux actuels est le TAP. L'Azerbaïdjan a toutefois souscrit à des accords sur l'assouplissement du régime des visas, entrés en vigueur en 2014. En revanche, le Conseil de l'UE a adopté le 14 novembre 2016 un mandat en vue de la renégociation d'un accord global avec ce pays. Celui-ci devrait remplacer à terme l'APC de 1996 en tenant mieux compte des objectifs communs de l'UE et de l'Azerbaïdjan. Enfin, Bruxelles et Bakou ont adopté de nouvelles priorités pour leur partenariat le 11 juillet 2018 afin de déterminer des priorités communes au cours des prochaines années¹⁵.

Ainsi, les AA, au-delà d'une visée purement politique, doivent permettre l'établissement d'une zone de libre-échange approfondie et complète, un assouplissement du régime des visas, de même qu'une coopération accrue sur les enjeux énergétiques. Depuis la création du PO, l'UE a dû adapter son offre en privilégiant une approche différenciée

¹⁵ Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Relations de l'UE avec l'Azerbaïdjan*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/azerbaijan/>

pour chaque partenaire n'ayant pas signé un AA. Si celui-ci n'est pas indispensable pour multiplier les échanges commerciaux, libéraliser le régime des visas ou encore développer des programmes énergétiques communs, une différence – pourtant une ambition de l'Union – essentielle demeure entre les États ayant signé un AA et ceux ne l'ayant pas fait : la démocratisation de leur régime politique.

1.2 La démocratisation des régimes politiques, une stratégie d'influence de l'UE

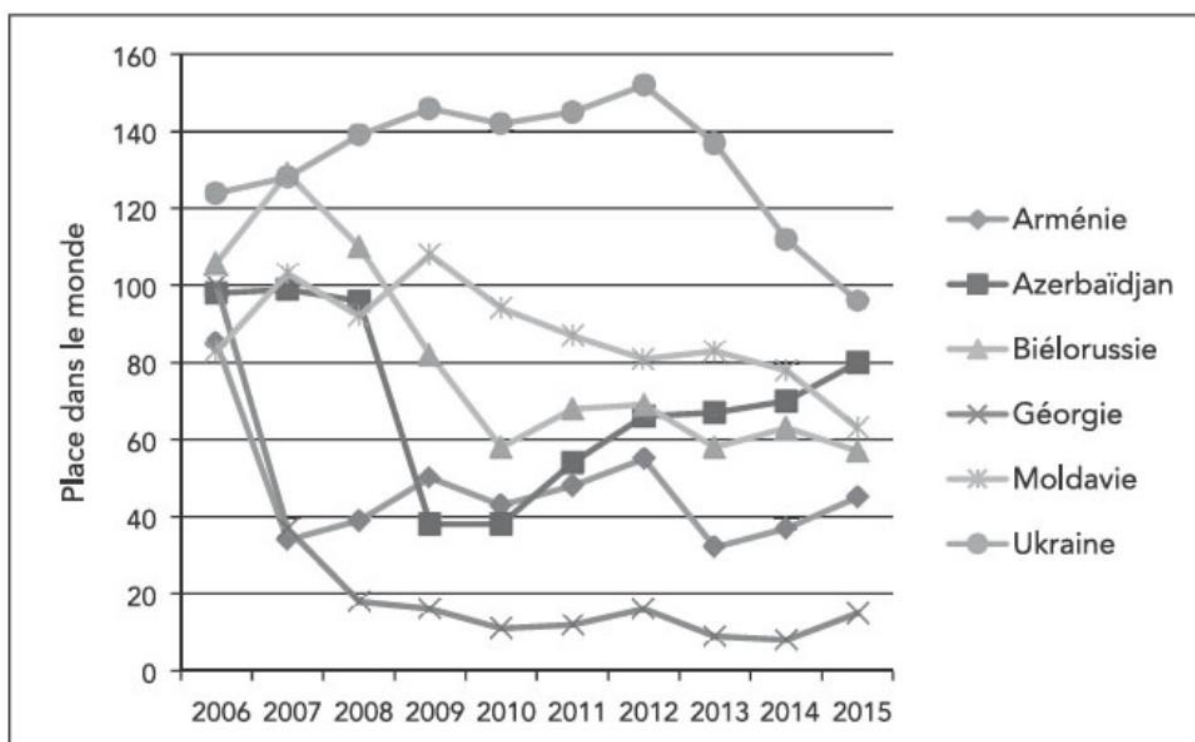
La démocratie et le respect de l'État de droit constituent une des priorités de l'UE dans le cadre du PO. En effet, en tant que puissance normative, le rapprochement politique de l'UE avec ses partenaires orientaux passe par la démocratisation des régimes politiques. Dans sa « Déclaration conjointe au sommet du Partenariat oriental », le Conseil de l'UE (2017) rappelle que les participants s'engagent à : « renforcer la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que les principes et les règles de droit international, qui sont au cœur du Partenariat oriental ». De plus, les États membres du PO doivent respecter les objectifs et les principes consacrés par la Charte des Nations unies, l'Acte final d'Helsinki de 1975 et la Charte de Paris de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de 1990.

Toutefois, selon Nicu Popescu (2017), « la proximité avec l'Union européenne n'est pas gage de bonne gouvernance ». Il affirme que les démocraties instables quinze ans auparavant n'ont pas réussi à consolider leur régime démocratique depuis. Ainsi, il estime que la Moldavie et l'Ukraine sont des démocraties fragiles, mais avec une alternance du pouvoir que l'on observe à chaque élection, ce qui les rapproche des systèmes politiques de l'UE. Quant à la Géorgie, il constate un progrès car le pays connaît davantage une transmission du pouvoir *via* des élections et non plus par des « moyens révolutionnaires ». En revanche, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan demeurent des régimes autoritaires.

Pour autant, le chercheur souligne que les résultats en matière de réforme et de bonne gouvernance sont observables aussi bien dans les pays dits « pro-européens » que dans ceux dits « pro-russes ». En effet, à partir d'un classement de la Banque mondiale sur le facilité de faire des affaires, le *Cost of Doing Business*, il note que : « tous les pays du Partenariat oriental ont vu leur indice s'améliorer au cours de la dernière décennie, et pour certains de manière significative ». Ainsi il donne plusieurs exemples. La Géorgie est passée de la 100^{ème} place en 2006 à la 15^{ème} dix ans plus tard. Parmi les pays plus proches de la Russie, l'Arménie a progressé de 40 places et la Biélorussie de 49 places.

Néanmoins, l'Ukraine et la Moldavie – plus proches – de l'UE ont gagné respectivement 28 et 20 places. Il conclut alors que : « ni l'aspiration d'un pays à se rapprocher de l'Union européenne (UE), ni la maturité de sa démocratie n'a de véritable incidence sur sa capacité à mener des réformes en faveur de la bonne gouvernance et à obtenir des résultats satisfaisants en matière économique ».

Figure 6 : Classement des pays en fonction de la réglementation des affaires (*Cost of Doing Business*), 2006-2015



Compilation de Nicu Popescu d'après : Banque mondiale, « "Doing business" : la réglementation des affaires. »

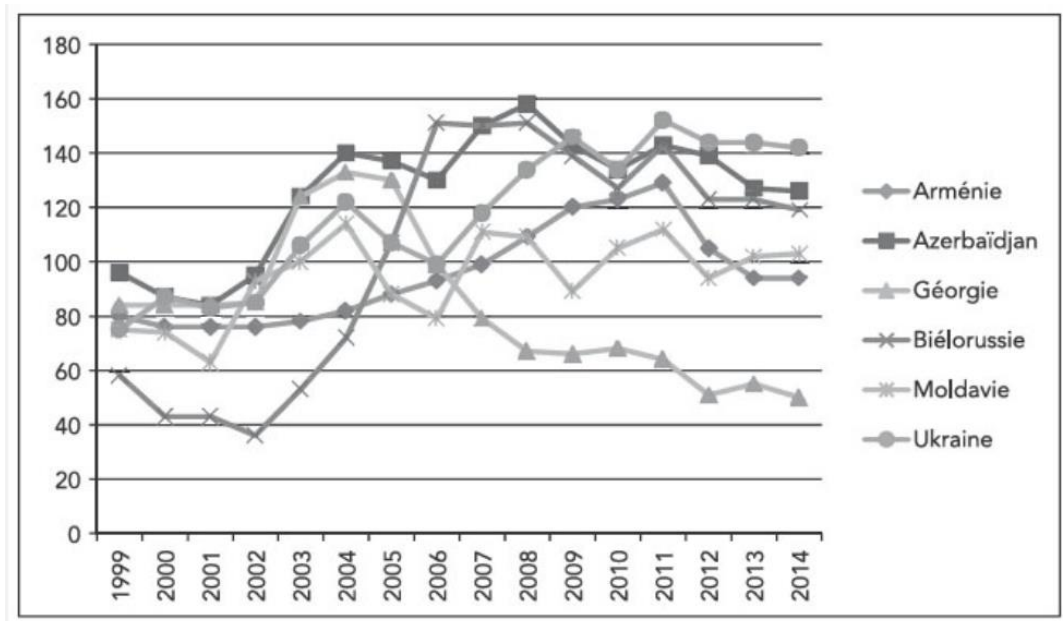
Source : Popescu, N. (2017). Les succès et les échecs du Partenariat oriental : dépasser les idées reçues (traduit par T. Dignat et C. Marangé). *Les Champs de Mars*, 29(1), 181-193. <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2017-1-page-181.htm>

1.3 La démocratie et l'État de droit, des outils efficaces dans la lutte contre la corruption ?

Le PO consiste non pas seulement en un rapprochement économique, mais aussi politique des pays partenaires avec l'UE. Il ne s'agit donc pas de renforcer le libre-échange sans aucun regard sur la situation des droits humains dans ces pays. Dans « la politique du Partenariat oriental au-delà de 2020 » (Commission européenne, 2020), la position de l'UE est la suivante : « Les États membres de l'UE, la plupart des pays partenaires et la société civile soulignent la nécessité d'améliorer sensiblement les résultats dans le domaine de la gouvernance, notamment en ce qui concerne l'état de droit, la lutte contre la corruption et la lutte contre la criminalité organisée, et le rôle des médias indépendants et de la société civile. [...] La sécurité juridique et la présence d'institutions démocratiques opérationnelles sont essentielles pour attirer les investissements, soutenir les réformes en matière de stabilité politique et d'état de droit et favoriser l'intégration socio-économique ».

Pour Nicu Popescu (2017), la corruption et la sécurité sont, en effet, deux obstacles fondamentaux dans la réussite de la coopération entre l'UE et ses voisins orientaux du PO. Il note que seule la Géorgie a réalisé des « progrès constants » dans ce domaine, contrairement aux autres États membres du PO dont le système de corruption est encore plus problématique qu'il y a dix ans. D'après les données de l'organisation *Transparency International*, il montre que l'indice de perception de la corruption a augmenté en Moldavie et en Arménie en 2014, et ce bien que le premier – plus proche de l'UE – ait reçu des aides significatives de l'Union au cours des dix dernières années, comparativement à l'Arménie plus proche de la Russie : l'Arménie occupant la 94^{ème} place et la Moldavie, la 103^{ème} place. L'Ukraine et la Biélorussie occupaient la 107^{ème} place en 2005, mais sont tombées respectivement aux 142^{ème} et 119^{ème} rangs en 2014. L'Ukraine affichait un indice de perception de la corruption plus élevé que la Biélorussie qui est pourtant moins proche de l'UE et qui était soumise aux sanctions de l'Union jusqu'en février 2016. Le chercheur indique que la Géorgie fait exception car elle est passée de la 130^{ème} place en 2005 à la 50^{ème} en 2014.

Figure 7 : Indice de perception de la corruption, 1999-2015 (classement mondial)

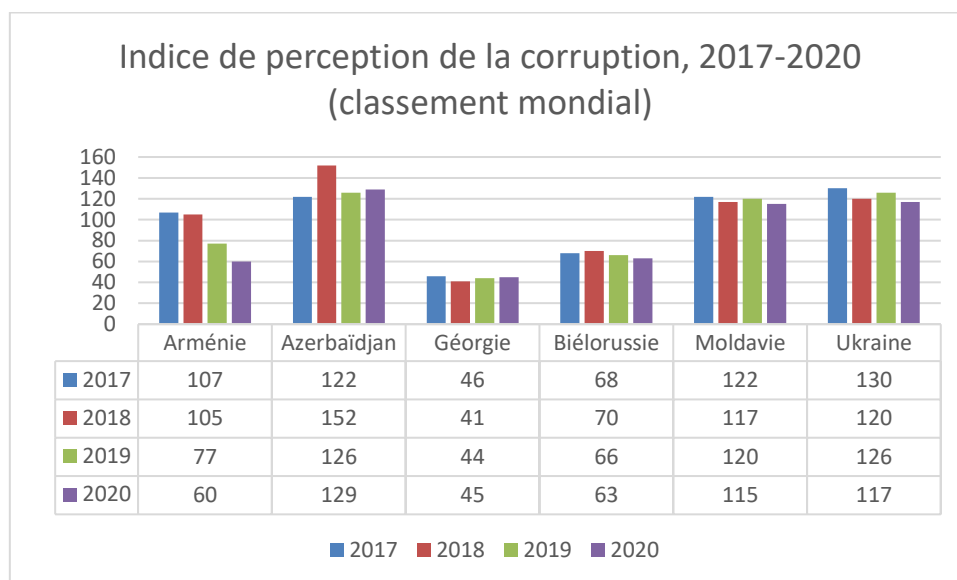


Compilation de Nicu Popescu d'après : Transparency International, Corruption Perception Index, annual reports 1999-2015.

Source : Popescu, N. (2017). Les succès et les échecs du Partenariat oriental : dépasser les idées reçues (traduit par T. Dignat et C. Marangé). *Les Champs de Mars*, 29(1), 181-193. <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2017-1-page-181.htm>

Les données de *Transparency International* entre 2017 et 2020 affichent également des résultats similaires.

Tableau 1 : Indice de perception de la corruption, 2017-2020 (classement mondial)



Compilation de l'auteur d'après : Transparency International, Corruption Perception Index, annual reports 2017-2020.

Source : Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index 2020*.

<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index>

Ainsi, on observe sur le graphique ci-dessus qu'au cours des quatre dernières années, l'Ukraine et la Moldavie ont un indice de perception de la corruption qui est plus élevé que celui de la Biélorussie et de l'Arménie, alors que ces derniers n'ont pas signé les AA. L'Azerbaïdjan ne réalise pas beaucoup de progrès ; à l'inverse, la Géorgie est le partenaire le plus prometteur dans ce domaine.

Selon Nicu Popescu (2017), la démocratie n'a pas forcément d'incidence durable sur la lutte contre la corruption. En effet, la théorie selon laquelle la compétition démocratique et la liberté d'expression des médias aident à démocratiser le régime politique et à lutter contre la corruption a davantage fonctionné dans les pays d'Europe centrale que dans les pays du PO. Il cite notamment une autre théorie qui expliquerait que les régimes autoritaires lutteraient plus efficacement contre la corruption grâce à un système de gouvernement centralisé et un appareil de répression plus à même de sanctionner les fraudes démocratiques. Néanmoins, aucune de ces deux théories se confirme dans le cadre du PO car il estime que : « l'Ukraine pluraliste est aussi corrompue que

l'Azerbaïdjan autoritaire ; la Moldavie dite pro-européenne l'est autant que l'Arménie, plus centralisée. La corruption paraît si enracinée que ni la démocratie, ni l'autoritarisme n'ont réussi à la réduire, du moins jusqu'à présent ».

2. Les enjeux migratoires sur l'espace de circulation européen

2.1 La mobilité de travail, une juste régulation de l'espace de circulation européen ?

La mobilité de travail est un instrument essentiel de l'UE pour favoriser les migrations légales et contrôlées, ainsi que promouvoir la main d'œuvre qualifiée. Les progrès réalisés via l'assouplissement du régime des visas et les accords de réadmission ont déjà permis une meilleure régulation des échanges professionnels, académiques et touristiques entre l'UE et les pays partenaires du PO, notamment auprès du « trio » avec la signature des AA. Parallèlement, deux programmes de l'UE pour la recherche et l'innovation doivent permettre d'intégrer autant que possible les pays partenaires du PO pour la création d'emplois durables et décents : Horizon 2020 et COSME.

Horizon 2020 est un programme européen de recherche, de développement, de compétitivité et d'innovation qui s'étend sur la période 2014-2020 avec un budget de 79 milliards d'euros. Il regroupe à la fois le programme-cadre de recherche et de développement technologique (PCRD), Euratom, actions pour l'innovation du programme-cadre pour l'innovation et la compétitivité, ainsi que l'institut européen d'innovation et de technologie. Ses trois priorités concernent l'excellence scientifique en Europe, tant sur les infrastructures que les chercheurs ; la primauté industrielle pour investir sur des technologies industrielles clés afin de renforcer la compétitivité des entreprises européennes ; et les défis sociétaux qui se concentrent sur une meilleure articulation entre les programmations nationales et européennes. Horizon 2020 intègre notamment les petite et moyenne entreprises (PME) avec un objectif de participation – récemment rehaussé – de 15 à 20 % pour les projets des priorités « Défis sociétaux » et « Primauté industrielle ». Enfin, ce programme accroît son soutien à deux types de partenariats :

- partenariats public-privé ([PPP] initiatives technologiques conjointes et PPP contractuels) ;

- partenariats public-public (ERA-NET, initiatives au titre de l'article 185 du TFUE)¹⁶.

Horizon 2020 a été renouvelé récemment pour la période 2021-2027 avec un budget de 95,5 milliards d'euros, sous le nom d'« Horizon Europe¹⁷ ». Parallèlement à Horizon Europe, le programme COSME doit renforcer la compétitivité et le développement durable des entreprises européennes. Doté d'un budget de 2,3 milliards d'euros, ses objectifs concernent principalement l'accès au financement des PME, la compétitivité et l'accès au marché unique de l'UE et des pays tiers, ainsi que l'entrepreneuriat¹⁸. Par ailleurs, un récent sondage d'Eurobaromètre datant du 4 mai 2021 indiquait que : « près de neuf citoyens sur dix estiment qu'il est important de nouer des partenariats avec les pays en dehors de l'UE afin de réduire la pauvreté ». Pour une grande majorité des citoyens de l'UE (88 %), l'Union devrait soutenir les pays en développement vis-à-vis du changement climatique ; 77 % pour que la lutte contre la pauvreté soit une priorité de l'UE dans ces pays ; 61 % que la politique de l'UE en matière de développement cible davantage la réduction des inégalités dans ces pays également (EU Neighbours, 2021). Ces résultats sont révélateurs de l'intérêt de l'UE d'ouvrir son marché unique aux pays tiers, notamment grâce à des programmes qui favorisent les mobilités de travail au sein des entreprises européennes, particulièrement les PME. Au-delà des déclarations lors des derniers sommets du PO – en 2017 et 2020 – qui réitèrent la volonté de l'Union de permettre une meilleure intégration professionnelle et commerciale des pays partenaires sur son marché, nous pouvons au moins constater une continuité des différents projets depuis 2014 jusqu'à 2027 *a minima*, avec des budgets de plusieurs milliards, majoritairement financés par l'UE.

2.2 L'employabilité des jeunes : une offre attractive et un outil de contrôle migratoire

L'offre de l'UE concernant la mobilité de travail pour les pays partenaires du PO cible beaucoup les jeunes. En effet, dans *Le Partenariat oriental au-delà de 2020 (4.1.4 Investir dans le capital humain)*, l'UE entend : « préparer l'avenir et favoriser résilience sociétale et économique ». Plusieurs objectifs sont ainsi évoqués pour la prochaine décennie :

- combler le fossé entre le marché du travail et le secteur éducatif ;

¹⁶ Description du programme Horizon 2020. (s. d.). Horizon 2020. <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid73300/comprendre-horizon-2020.html>

¹⁷ Commission européenne. (s.d.). *Horizon Europe*. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_fr

¹⁸ Horizon 2020. (s.d.). *Les objectifs du programme COSME*. <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid98996/les-objectifs-du-programme-cosme.html>

- accroître le soutien en faveur de l'employabilité des jeunes et de l'entrepreneuriat des jeunes ;
- adapter les mesures actives sur le marché de l'emploi, telles que la garantie pour la jeunesse, aux marchés du travail des pays partenaires ;
- développer un système pilote des stages d'observation des jeunes fonctionnaires du partenariat oriental et mettre en place un programme de mobilité et d'échange pour le partenariat oriental s'adressant aux jeunes professionnels.

Pour ce faire, une réforme de l'éducation deviendra une priorité stratégique, tant sur la gouvernance que sur la modernisation des formations à tous les niveaux. De plus, il s'agit de continuer à aligner la législation des pays membres du PO sur celle des États de l'UE, notamment grâce à deux processus : le processus de Bologne (1999) qui permet une convergence des systèmes d'enseignement supérieur des pays européens ; et celui de Turin (2014) qui contribue à la relance de la construction européenne. Outre une meilleure formation des enseignants, le programme Erasmus + (outil de modernisation et d'internationalisation des systèmes d'éducation et de formation) est ouvert aux pays du PO en tant que membres partenaires, ce qui leur permet de participer à certaines actions de ce programme¹⁹. Ainsi, le dernier budget total d'Erasmus + s'élève à 14,7 milliards d'euros, dont 1,68 milliards d'euros pour « le financement d'actions avec des pays tiers (pays partenaires), issus du budget de l'UE pour l'action extérieure²⁰ ». Pour les pays du PO seulement, l'initiative « EU4Youth » doit renforcer l'employabilité des jeunes et leur participation dans la société. En parallèle du programme Erasmus +, cette initiative doit développer davantage les systèmes d'enseignement et de formation des jeunes issus des États partenaires du PO, tout en ciblant les familles les plus désavantagées – notamment financièrement – sur l'accès à l'éducation. Enfin, cette initiative doit aussi se focaliser sur certains secteurs économiques précis et porteurs tels que : l'innovation, les technologies de l'information, les industries créatives, l'économie verte et l'entrepreneuriat social. Ce projet s'étend de 2017 à 2023 et comporte un budget de 22,75 millions d'euros, dont 20 millions d'euros venant de l'UE²¹.

¹⁹ Erasmus+. (s.d.). *How to take part*. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/about-erasmus/how-to-take-part>

²⁰ Commission européenne. (s.d.). *Factsheets and statistics on Erasmus+*. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/resources-and-tools/statistics-and-factsheets>

²¹ EU Neighbours East (<https://euneighbourseast.eu/>) est une plateforme de communication de la coopération et des relations entre l'Union européenne et les partenaires orientaux : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie et Ukraine.

Plus concrètement, une école européenne a été ouverte le 16 septembre 2019 en Géorgie à Tbilissi ; elle constitue la première institution de ce genre à être inaugurée en-dehors des frontières de l'UE. Cette école est ouverte à tous les pays membres du PO. Selon l'ancien commissaire européen à l'élargissement (Euractiv, 2019), Johannes Hahn, son objectif est : « d'intégrer le système géorgien dans le système éducatif européen en alignant le programme scolaire géorgien sur les normes européennes ». À terme, l'idée serait d'ouvrir d'autres écoles européennes dans le pays, ainsi que chez les autres partenaires du PO. En plus de faire partie des 20 projets adoptés – à la suite du sommet du PO de 2017 – devant aboutir en 2020, cette école est intégrée à un programme d'aide global de 340 millions d'euros « en faveur de la jeunesse visant à renforcer le soutien aux jeunes et à l'éducation dans la région ». L'ancien Premier ministre géorgien Giorgi Gakharia déclarait alors que cette école était : « une nouvelle étape dans le système éducatif géorgien et pour les relations UE-Géorgie. Les élèves de cette école porteront les valeurs qui renforceront notre pays et aideront la Géorgie à faire enfin partie intégrante de l'UE ». Ainsi, l'offre attractive de l'UE en matière d'éducation, de formation et d'employabilité des jeunes poursuit un double objectif. Premièrement, l'éducation européenne constitue un instrument de *soft power* qui contribue à attirer de nouveaux talents au sein de l'UE sur les moyens et longs termes. Deuxièmement, un marché de l'emploi européen qui favorise les pays partenaires du PO incite davantage ces derniers à se rapprocher des législations européennes et permet d'éviter « une fuite des cerveaux » en-dehors des frontières de l'UE, tout en maintenant plus de contrôle sur l'immigration légale.

2.3 Institutionnaliser la mobilité et la gestion des frontières des partenaires orientaux sur les normes européennes

Les questions d'asile et de migration entre l'UE et les pays tiers sont antérieures au PO. En effet, dès 2001, le Processus de Söderköping ou Processus de coopération transfrontalière favorisait la coopération des pays suivants sur ces questions : Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, République de Moldova, Pologne, Roumanie, République slovaque, Suède et Ukraine. Le Secrétariat de ce programme était géré par plusieurs organisations : l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'Office suédois des migrations. Lors de la création du PO en 2009, les États membres se sont rapprochés de la PEV, déjà en vigueur depuis 2004 avec les pays de la Méditerranée. Puis,

le Processus de Söderköping a évolué pour devenir le « Groupe sur les migrations et l’asile du Partenariat oriental » en 2011. Œuvrant pour la bonne gouvernance et la stabilité du PO, son but était de « promouvoir la coopération et le dialogue en vue d’harmoniser les politiques et les pratiques²² ».

Ce Groupe a été restructuré à la suite du cinquième sommet du PO en 2017. Ainsi, il est devenu le « Groupe chargé des migrations, de la mobilité et de la gestion intégrée des frontières », toujours en vigueur en 2021. Ses objectifs sont notamment liés au fait de :

- faire avancer le dialogue sur les politiques de migration et d’asile entre les partenaires orientaux, et avec l’UE ;
- faciliter l’échange de pratiques exemplaires visant à se mettre en conformité avec les normes internationales et renforcer les systèmes de migration et d’asile des partenaires orientaux.

Toutefois, les années 2012 et 2013 ont déjà permis un renforcement des relations entre les pays du PO et l’UE sur les questions migratoires et de mobilité. En 2013, l’Ukraine bénéficiait d’un accord de financement de 28 millions d’euros pour contribuer à aligner les régimes de migration et d’asile sur les normes européennes et internationales. Plusieurs partenariats de mobilité financés à hauteur de plusieurs millions d’euros ont ainsi pris forme entre l’UE et chaque État membre du PO de manière ciblée, selon les besoins de chaque partenaire. Par exemple, l’Union a financé 50 millions d’euros pour des projets sur les migrations et la gestion des frontières en Moldavie, dont 2 millions d’euros pour promouvoir la mobilité légale entre l’UE et ce pays. De plus, l’agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex a signé des accords de travail avec l’ensemble des États du PO, ce qui favorise une meilleure coopération interétatique sur la gestion des frontières. Pour l’UE, ces différents partenariats sont vecteurs de progrès substantiels en matière de coordination interinstitutionnelle. Ils permettent un rapprochement du régime d’asile de ces pays sur les normes européennes, de conclure des accords de réadmission, de réformer le cadre juridique des partenaires orientaux, ainsi

²² Organisation internationale pour les migrations. (s.d.). *Groupe chargé de la migration, de la mobilité et de la gestion intégrée des frontières du partenariat oriental*. <https://www.iom.int/fr/groupe-charge-de-la-migration-de-la-mobilite-et-de-la-gestion-integree-des-frontieres-du-partenariat-oriental>

que de renforcer la coopération sur les enjeux migratoires au niveau régional et mondial (Commission européenne, 2014).

Plus concrètement, une aide à la mise en place d'une gestion efficace de la réadmission dans les trois pays du Caucase a fait l'objet d'un premier bilan dans un rapport spécial en 2016. Un projet d'1,5 million d'euros visait : « à contribuer à la mise en place d'un mécanisme efficace de gestion de la réadmission par l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ». Chaque État membre a pris à sa charge 20 % du coût du projet. Ce dernier a permis l'émergence d'un système de gestion en ligne des réadmissions (RCMS, *Readmission Case Management System*), à partir duquel les États membres peuvent enregistrer et traiter les demandes de réadmission (Cour des comptes européenne, 2016). Outre l'intérêt de porter un projet conçu spécifiquement pour les partenaires du PO se situant dans le Caucase, l'ambition de l'UE est double. Premièrement, la situation migratoire diffère sensiblement entre l'Europe de l'Est et le Caucase, ce qui contraint l'Union à définir des partenariats ciblés pour chaque État. Deuxièmement, nous pouvons constater que l'UE finance majoritairement les projets visant à réguler les flux migratoires partant des pays du PO, d'une part pour mieux contrôler son propre espace de circulation européen, mais également pour inciter davantage ces partenaires à se rapprocher des normes européennes et qui ne pourraient pas financer aussi largement ces programmes par eux-mêmes sans l'aide de l'UE. Florent Parmentier (2013) rappelait d'ailleurs que : « Si la question de la mobilité se concentre beaucoup sur la libéralisation du régime des visas pour les citoyens des partenaires orientaux, en échange notamment d'un contrôle plus étroit des migrations, elle ne s'y résume pas. [...] l'UE entend faciliter la migration légale, y compris la circulation circulaire, à la condition d'empêcher et de combattre l'immigration illégale, en particulier par la lutte contre le crime organisé et la corruption, ainsi que les accords de réadmission ». Enfin, le communiqué de la Commission européenne à la suite du sommet du PO de 2017 souligne la volonté de libéraliser également le régime des visas avec la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, compte tenu des progrès réalisés avec le « trio » dans ce domaine, une fois les conditions d'ouverture réunies. La gestion intégrée des frontières devra s'opérer *via* un « réseau modernisé de points de passage frontaliers » entre les pays partenaires et avec l'Union, ce qui devrait continuer de faciliter la mobilité, de renforcer la sécurité et d'accroître les flux commerciaux.

3. L'évolution des frontières dans le processus d'intégration européenne

3.1 *La marginalisation des États-tiers ou « l'introuvable frontière »*

Le dernier élargissement de l'UE remonte à 2013 avec l'adhésion de la Croatie. Bien que le PO consiste en une association économique et politique des pays partenaires avec l'UE, pouvant potentiellement conduire à une adhésion à l'Union, trois d'entre eux aspirent résolument à intégrer l'UE, les États qui ont signé les AA : l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. Florent Parmentier (2010) évoque alors une « peur de l'exclusion » étroitement liée à la notion de frontière, qui renvoie à plusieurs concepts clés : contrôle, protection et identité. En effet, les pays d'Europe orientale ont subi dans l'histoire les conquêtes de grands empires : ottoman, russe ou encore allemand. Or, l'UE ne répond pas à la « nature conventionnelle des frontières », elle agit selon une décision politique et non une géographie purement physique. Il explique notamment que « cette peur de la marginalisation ne se traduit pas seulement dans l'appartenance ou l'exclusion de l'UE, mais aussi plus prosaïquement dans la nature des frontières auxquels les citoyens du voisinage sont confrontés ». Par exemple, les politiques migratoires de l'UE sont perçues différemment entre les États membres de l'Union qui les voient comme un mur de protection, et les pays partenaires qui les interprètent comme un obstacle à l'espace de « liberté, de sécurité et de justice » promu par l'UE.

Ainsi, il revient sur l'inconfort d'être voisin, « tiraillé entre la peur de l'exclusion et la perspective de développer de nouvelles interdépendances ». En effet, depuis 2010, les États membres du PO ont réalisé un certain nombre de progrès économiques et politiques, notamment le « trio », qui les rapprochent des normes et des législations européennes. Si seul le « trio » aspire pleinement aujourd'hui à intégrer l'UE, aucune promesse de l'Union en ce sens ne permet d'acter une future candidature de ces pays. Les derniers développements datent du 24 mars 2020 où les ministres des Affaires européennes ont : « marqué leur accord politique sur l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie et la République de Macédoine du Nord²³ ». La priorité semble donc orientée vers les Balkans occidentaux et non le PO, qui pour sa part pose davantage

²³ Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Élargissements de l'UE*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/>

de problématiques géopolitiques avec la Russie, notamment en ce qui concerne le conflit en Ukraine depuis 2014.

Pour Pierre Andrieu (2020), « l'ambiguïté fondamentale du Partenariat oriental concerne sa finalité ». Or, entre la volonté d'élargissement de l'UE dans le cadre de sa PEV en 2004, puis avec le PO en 2009, et le contexte géopolitique de 2021, les États membres de l'UE ne partagent pas le même avis sur la question de l'adhésion. Pourtant, le traité de Rome (Art. 237) et le traité de Maastricht (Art. 49) prévoient que : « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». L'ancien ambassadeur explique notamment que la France, l'Allemagne, le Benelux et les pays méditerranéens estiment que la question de l'adhésion des pays partenaires du PO devrait être laissée de côté. La priorité devrait être orientée sur la bonne application des réformes économiques et politiques. En revanche, les États issus des élargissements successifs de 2004 et 2007, en particulier d'Europe centrale et partageant des frontières communes avec les pays du PO, considèrent que cette politique orientale mériterait « une perspective européenne » avec les partenaires les plus avancés du PO, comme une « antichambre » à l'adhésion.

3.2 Une intégration nuancée entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale

La question de l'intégration du PO dans le PEV et la place que cette politique orientale incarne aujourd'hui est partagée entre la vision de l'Europe occidentale d'une part, et celle de l'Europe centrale d'autre part. En effet, en 2004, la PEV concernait surtout la Méditerranée, poussée principalement par la France et l'Espagne. Depuis les élargissements de l'UE en 2004 et 2007, les pays du Groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie) ont largement favorisé l'émergence du PO, comme un signe d'« intégration réussie dans le processus de formulation de la politique extérieure de l'UE (Cadier et Parmentier, 2009) ». Ainsi, les prémisses du PO consistaient en une « Europe élargie », concernant alors uniquement l'Europe orientale : l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie. L'Est-européen représente une priorité pour les pays d'Europe centrale pour des raisons multiples : géographiques, historiques, géopolitiques, économiques et énergétiques. Par conséquent, l'idée du PO comme une politique de démocratisation et d'interdépendance économique doit permettre aux États-membres d'Europe centrale de sécuriser leur voisinage proche, notamment l'Ukraine et vis-à-vis de leurs relations avec la Russie. Cette dernière considère ce voisinage comme sa « zone d'influence historique » d'avant la chute de l'Union soviétique en 1991. Néanmoins,

David Cadier et Florent Parmentier rappellent que la France, l'Italie et l'Espagne ont plaidé pour un rééquilibrage avec le Sud à la suite des résultats globalement décevants du « partenariat euro-méditerranéen ». Les pays du Caucase du Sud, soit l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, sont donc intégrés au PO, ce qui constitue « deux approches vers deux zones géographiques différentes dans un cadre commun ». La PEV comporte dès lors deux orientations géopolitiques : l'Union pour la Méditerranée (UPM) et le PO, avec potentiellement une perspective d'adhésion mais non garantie pour ce dernier, et surtout une volonté d'encourager des réformes économiques et politiques chez les partenaires.

Ainsi, deux perceptions de la PEV sont à nuancer. L'élargissement de l'UE à l'Est demeure un objectif des pays d'Europe centrale qui se sont davantage investis dans la politique extérieure de l'UE. Les deux chercheurs soulignent que ces États ne veulent pas occuper plus longtemps cette « inconfortable position de bordure orientale de l'UE » et voient dans le PO une préparation à l'adhésion. Or, si la PEV pour les pays de la Méditerranée, notamment le Maghreb, ne prévoit pas d'adhésion, la priorité reste les Balkans occidentaux, puisque la Croatie a déjà intégré l'Union en 2013 ; restent le Monténégro, la Serbie, la République de Macédoine du Nord et l'Albanie qui sont toujours candidats. La question de l'adhésion des pays du PO est en suspend et n'est pas unanimement une priorité pour les États membres de l'UE, ces derniers étant partagés entre volonté de réformes chez des partenaires présentant des résultats disparates d'un pays à l'autre d'une part, et un objectif de conduire à l'adhésion d'autre part. À la suite du cinquième sommet du PO en 2017, le député européen polonais Jacek Saryusz-Wolski disait alors que c'est l'Europe occidentale qui hésite, tandis que l'Europe centrale estime que l'UE a besoin de cette politique du PO, tout en regrettant que les institutions européennes ne soient pas plus actives sur cette question. Il redoute que le PO subisse le même scénario que les Balkans, à savoir une perspective d'adhésion qui ne se concrétise que très lentement, si ce n'est jamais²⁴. Au-delà de la question de la finalité du PO qui est encore débattue au sein de l'UE actuellement, de même que son bilan jusqu'à présent, l'Union se retrouve confrontée à deux enjeux essentiels dans le cadre de sa géopolitique : jusqu'où élargit-elle ses frontières et quel voisinage européen souhaite-t-

²⁴ Camaret, C de. (journaliste). (2017, 12 septembre). Partenariat oriental : l'UE délaisse-t-elle sa frontière à l'Est [débat] ? Dans I. Romero, A. Guerard, et R. Runel (réalisatrices) *Ici l'Europe*. France 24. <https://www.france24.com/fr/20171209-ici-leurope-partenariat-oriental-lue-delaissent-frontiere-est>

elle adopter ?

3.3 Entre « grande Europe » et politique de voisinage, quel dessein géopolitique pour les frontières de l'UE ?

Les élargissements successifs de l'UE et les crises politiques qu'elle a traversées l'amènent à repenser certains de ces projets sur son propre continent. Pourtant, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen, a déclaré, lors de sa prise de fonction en 2019, vouloir conduire une « Commission géopolitique ». Florent Parmentier (2010) souligne une évolution dans la communication de la Commission, passant de l'idée de « grande Europe » dans un premier temps, au terme de « voisin » actuellement. L'évolution rhétorique et/ou sémantique n'est pas neutre selon lui car elle est révélatrice d'une perspective plus nuancée des rapports de l'Union avec les pays tiers. Ainsi, « une politique européenne du voisinage n'est pas la même chose qu'une politique de voisinage de l'UE ». Tout le problème réside dans la marginalisation d'États européens qui ne sont pas membres de l'Union, et qui se sentent déniés cette identité européenne dont s'approprierait l'UE. Or, le rapprochement politique des marges orientales avec l'UE est confronté à d'autres acteurs étatiques influents présents sur le territoire européen tels la Russie et la Turquie, notamment dans le Caucase, mais aussi en dehors de ce continent, à l'image des États-Unis *via* le lien transatlantique, ou encore la Chine, particulièrement depuis l'annonce des nouvelles routes de la soie en 2013.

Pour le géographe Michel Foucher (2009), seul le Conseil de l'Europe a défini explicitement son périmètre au sein des institutions européennes, et ce dès 1994. Les élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ne définissaient pas d'ultimes limites. S'étendre sur l'ensemble du continent européen (Russie exclue), démocratiser les régimes politiques des États européens au moyen de l'adhésion, encourager les réformes *via* la reprise de l'acquis communautaire, tels sont les objectifs initiaux de l'Union, en accord avec les intérêts des États-Unis. Selon lui, « cette méthode d'eupéanisation se heurte désormais à la rugosité des situations politiques telles qu'elles ont l'inconvénient d'être dans les Balkans et en Europe orientale. La méthode classique d'extension territoriale ne peut plus fonctionner à l'identique ». Les différentes représentations géopolitiques de l'Europe posent alors question : une Europe fondée sur un creuset de valeurs historiques, culturelles et religieuses, principalement axée autour de la France et de l'Allemagne avec

une trentaine d'États membres ; ou bien une Europe plus large sur le plan géographique et économique allant jusqu'à la Russie sur le flanc Est du continent. Il formule alors la question suivante : « Quelles sont les limites finales souhaitables de l'Europe instituée comme Union européenne, c'est-à-dire quelles sont les limites géopolitiques occidentales de la Russie qui conviennent aux Européens et quelles sont les politiques à bâtir en direction des Balkans, de l'Ukraine et de la Turquie ? ».

Le politologue et philosophe politique François Saint-Ouen (2014) voit dans le PO un moyen de tenir les États membres « en lisière de tout processus d'adhésion », sans finalité claire. Si la signature d'un AA est perçue par les pays signataires comme un premier pas significatif vers l'adhésion, Bruxelles maintient bien malgré elle un climat d'ambiguïté pour ne pas décourager ces États dans leurs réformes politiques et économiques, visant à les rapprocher des normes européennes. Cependant, si le bilan de l'UE en tant que puissance normative, capable d'exporter son acquis communautaire auprès de ses voisins est globalement positif (démocratisation et libéralisation économique), sa capacité à gérer les enjeux géopolitiques issus de tels rapprochements avec des pays historiquement affiliés à la zone d'influence russe est beaucoup plus mitigée. Ainsi, la politique de voisinage mise en place par l'UE à l'Est et dans le Caucase est intrinsèquement liée à la Russie, ce qui la contraint également à repenser le PO tant sur sa finalité que sur celle de ses propres frontières.

III. Perspectives d'association entre deux modèles économique-politiques : concurrence et coopération entre l'UE et la Russie autour du Partenariat oriental

1. Un espace divisé entre deux modèles économiques : Union européenne et Union économique eurasiatique

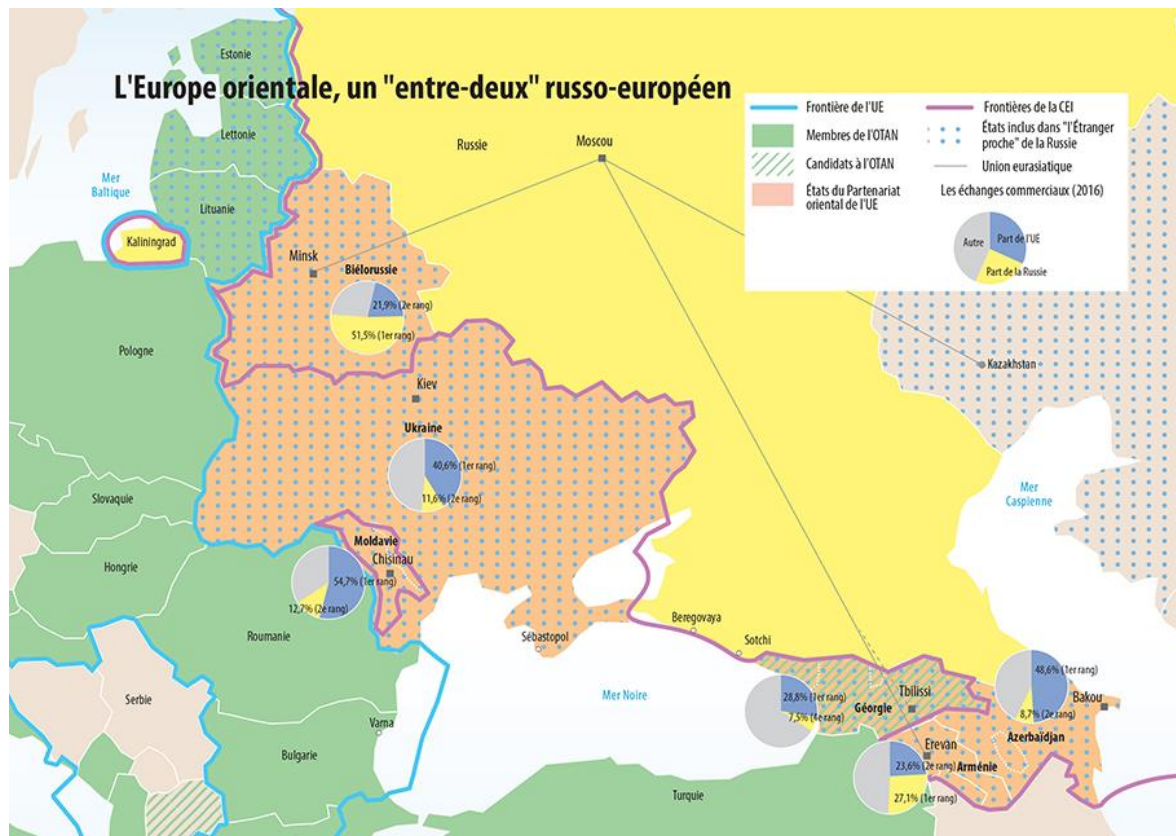
1.1 Deux sphères d'influence historiques et culturelles pour le monopole d'un même espace commun

Depuis les élargissements de l'UE de 2004 et 2007, Bruxelles partage des frontières directes avec Moscou. Le PO, en maintenant entre autres le doute sur l'adhésion future de ses États membres à l'Union, représente une politique d'influence de l'UE sur le voisinage proche de la Russie et se confronte donc à ses intérêts économiques et politiques, mais aussi géopolitiques. En effet, Gérard-François Dumont et Pierre Verluise (2015) rappellent qu'à la chute de l'URSS, la Russie se retrouve séparée de quatorze de ses anciennes républiques soviétiques, et cherche dès lors à maintenir des liens privilégiés avec elles. Cependant, les intérêts nationaux de ces nouveaux États, ainsi que les influences états-unienne et polonaise, dans une moindre mesure, viennent contrarier les ambitions russes. S'ensuivent plusieurs conflits entre la Russie et ces États : avec les Pays baltes dans les années 1990 et au début des années 2000, avec la Géorgie en 2003 (Révolution des Roses) et en 2008, avec l'Ukraine en 2004 (Révolution orange) et en 2014, avec le Kirghizstan en 2005 (Révolution des Tulipes) et avec la Biélorussie en 2006. De plus, la Géorgie et notamment l'Ukraine sont deux des États les plus proches de l'UE dans le cadre du PO, avec deux positions géographiques stratégiques : l'une dans le Caucase du Sud et l'autre sur la mer Noire. Pour les deux chercheurs : « Sans l'avouer officiellement, il s'agit bien pour l'UE – sous prétexte de sécuriser ses frontières orientales en étendant ses normes – de rogner sur les marges de la Russie ».

Les événements en Géorgie ont été révélateurs pour les six partenaires du PO, en prenant conscience que l'offre européenne était une alternative à celle de la Russie qui se sert des conflits non-résolus, ou « gelés » dans ces pays comme levier pour maintenir ses intérêts. La journaliste Isabelle Mandraud et le politiste Julien Théron (2021) analysent

la stratégie de Vladimir Poutine et de son gouvernement sur ces questions. Moscou fait pression depuis la création du PO sur ses membres pour les éloigner du champ d'influence de Bruxelles, notamment *via* la fourniture de gaz. Par exemple, la Moldavie a fait l'objet d'un embargo sur les fruits et la viande moldaves, alors qu'il s'agit du pays le plus pauvre d'Europe. Les différentes crises ou révolutions, dites de couleurs, ont en partie paralysé le PO et donc les partenaires orientaux dans leur rapprochement avec l'UE, et encore au-delà, les relations russo-européennes. « Dans l'esprit des Européens, il s'agit moins d'un instrument de pré-adhésion que d'un objet destiné à stabiliser une région autour de quelques principes tels que le respect du droit international, l'engagement en faveur des valeurs fondamentales de la démocratie, le développement de l'économie de marché et d'une bonne gouvernance. [...] Mais pour le Kremlin, c'est une déclaration de guerre ». La nouvelle feuille de route de la Commission européenne « Renforcer la résilience » (Commission européenne, 2020) doit, en particulier, permettre de poursuivre le processus de rapprochement du voisinage oriental avec l'Union, tout en évitant de froisser davantage la Russie. Cependant, la crise ukrainienne de 2014 cristallise un conflit géopolitique majeur qui entrave également les ambitions de Bruxelles et de Moscou. Faute de dialogue plus approfondi entre les deux pôles, les partenaires orientaux se retrouvent pris en étau entre les offres européenne et russe.

Figure 8 : L'Europe orientale, un « entre-deux » russo-européen



Source : Orcier, P. (2021, 24 juin). L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1^{er} janvier 2022. *Géoconfluences*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/EurDoc13.htm#section-0>

1.2 Deux offres économiques, politiques et de sécurité compétitives

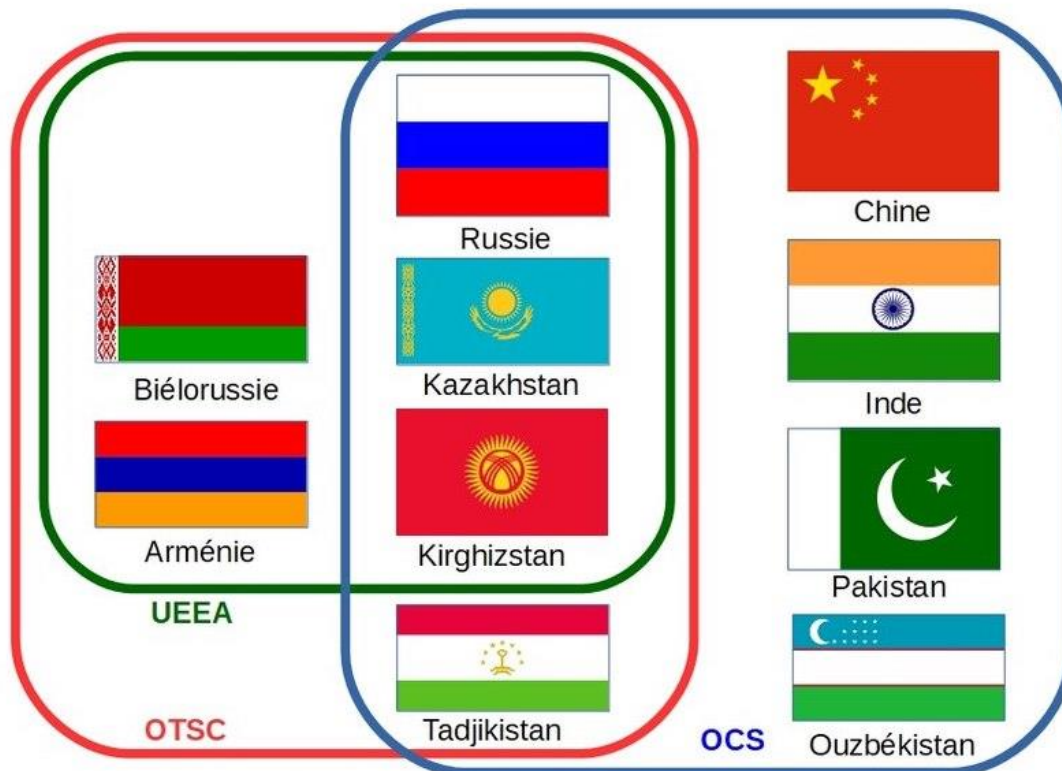
L'UE et la Russie portent deux projets différents pour l'Europe, et pas seulement à destination des pays membres du PO. Pour Jean-Sylvestre Montgrenier (2020), l'idée d'une vaste Europe de « Lisbonne à Vladivostok » est reprise par Moscou depuis plusieurs années. Le président français Emmanuel Macron déclarait d'ailleurs le 19 août 2019 à Brégançon : « Nous croyons dans cette Europe qui va de Lisbonne à Vladivostok ». Cependant, il convient de discerner le discours français et même celui de Bruxelles sur une « grande Europe », et celui de Moscou dans ses représentations géographiques et

ses ambitions géopolitiques. Le chercheur rappelle ainsi que le 17 juin 2016, à Saint-Pétersbourg, Vladimir Poutine présentait un projet « de grand partenariat eurasien ouvert à tous les États d'Asie et d'Europe. » Il consisterait en une association de l'Union eurasienne, de l'UE et de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN).

Le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, a déclaré : « Notre priorité incontestable » demeure la constitution d'un « grand partenariat eurasiatique – espace d'intégration allant de l'Atlantique au Pacifique, avec la participation de l'UEE, de l'OCS, de l'ASEAN et d'autres États du continent, y compris les États membres de l'UE », un tel ensemble étant destiné à créer « un fondement solide pour la sécurité et la stabilité de vastes étendues allant de Lisbonne à Jakarta » (Montgrenier, 2020). La Russie dispose de plusieurs outils alternatifs à ceux de l'UE pour œuvrer à un rapprochement économique et politique avec certaines de ses anciennes républiques soviétiques. En effet, l'UEE, fondée en 2015, regroupe l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan et la Russie. Ce processus d'intégration institutionnelle, avec une forte dimension économique, concerne principalement la libre-circulation des biens et des services, des capitaux et des êtres humains. Ainsi, l'UEE s'apparente à la Communauté économique européenne par son cadre institutionnel et ses visées économiques et commerciales pour ses membres, à l'image d'une grande union douanière russe. Si l'intégration de l'Ukraine à l'UEE n'a pas abouti, l'Arménie, en revanche, l'a rejoint sous pression de Moscou, qui assure sa sécurité dans le conflit qui l'oppose à l'Azerbaïdjan. En 2020, l'ambassadeur de Russie en France, Alexey Meshkov, revenait sur les ambitions portées par la Russie pour l'UEE. Des accords de libre-échange ont été signés depuis 2015, notamment avec le Vietnam, l'Iran ou encore la Serbie, y compris donc par-delà la zone eurasiatique. La priorité semble néanmoins portée sur les membres de la Communauté des États indépendants (CEI), donc « l'étranger proche » de Moscou. Par ailleurs, l'UEE cherche à coopérer avec une multitude d'organisations internationales : OCS, BRICS, UE, OMC, OCDE, etc. Concernant l'UE, l'ambassadeur répond : « Pour l'instant, les échanges réguliers entre ces deux entités intégrationnistes internationales s'arrêtent au niveau des experts et portent essentiellement sur les sujets d'ordre technique » (Meshkov, 2020). Il rappelle ainsi que : « l'UE représente presque 50 % de notre exportation prise conjointement. 65 % des investissements directs dans l'UEE sont européens. En 2018, l'UEE a exporté en UE pour 247,6 milliards de dollars de marchandises, ce qui représente 50,5 % des exportations dans les pays tiers, et en a importé de l'UE pour 104,5 milliards de dollars

(39,8 %) ». Cependant, la nature conflictuelle actuelle entre l'UE et l'UEE ne permet pas pour l'heure de rapprocher davantage les deux institutions.

Figure 9 : Les alliances interétatiques dans l'espace eurasiatique



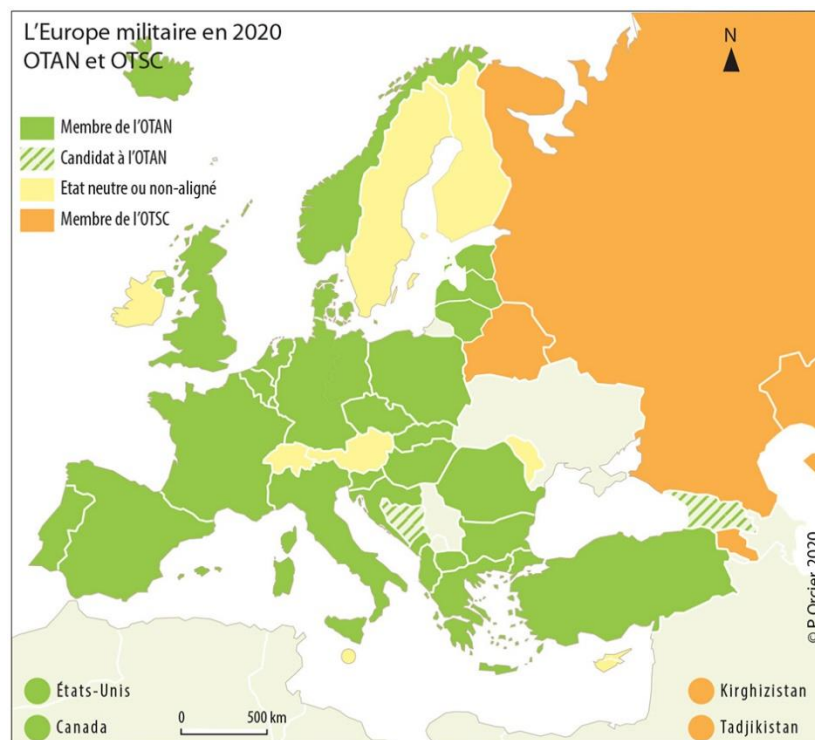
Source : Meshkov, A. (2020, 7 février). *L'Union Economique Eurasiatique, la nouvelle frontière économique et stratégique pour la France et l'Union européenne* [communication orale] ? Intervention de S.E.M. Alexey MESHKOV, Ambassadeur de Russie en France, lors du dîner-débat organisé par Geopragma et l'Association Paris-Berlin-Moscou, Paris, France.

https://france.mid.ru/fr/presse/l_union_economique_eurasiatique/

L'UEE est complémentaire à l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) fondée en 2002 et regroupant l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie et le Tadjikistan. L'OTSC est une organisation politico-militaire qui lutte notamment contre le terrorisme et l'extrémisme, mais aussi l'immigration illégale, le crime, ou encore le trafic de drogue. À terme, la stratégie russe tend à assimiler l'OTSC à une « OTAN eurasiatique » et russo-centrée capable de porter à bien des projets d'intégration militaire d'envergure. De plus, « l'OTSC possède une dimension économique,

à travers une politique de prix référentiels pour l'exportation d'armements russes et de liens militaro-industriels hérités de l'URSS » (Montgrenier et Thom, 2018). En définitive, en conciliant les avantages de l'UEE et l'OTSC, et en bénéficiant de la participation de l'ASEAN et l'OCS, la Russie peut se rapprocher de son objectif d'un « grand partenariat eurasiatique » concurrent du PO tant dans sa dimension économique que politique, avec de surcroît une aile militaire, de sécurité et de défense que ne propose pas l'UE dans le cadre du PO. Ainsi, les projets européen et russe intègrent à la fois des membres communs tels que l'Arménie et la Biélorussie, tout en exerçant une politique d'influence sur les partenaires orientaux dans le but de les rapprocher davantage d'un pôle plutôt qu'un autre, les marginalisant dès lors dans une forme de « statut d'entre-deux ».

Figure 10 : L'Europe militaire en 2020 : OTAN et OTSC



Source : Orcier, P. (2021, 24 juin). L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1^{er} janvier 2022. *Géoconfluences*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/EurDoc13.htm#section-0>

1.3 Le statut des « États entre-deux », vers une refonte du modèle régional existant ?

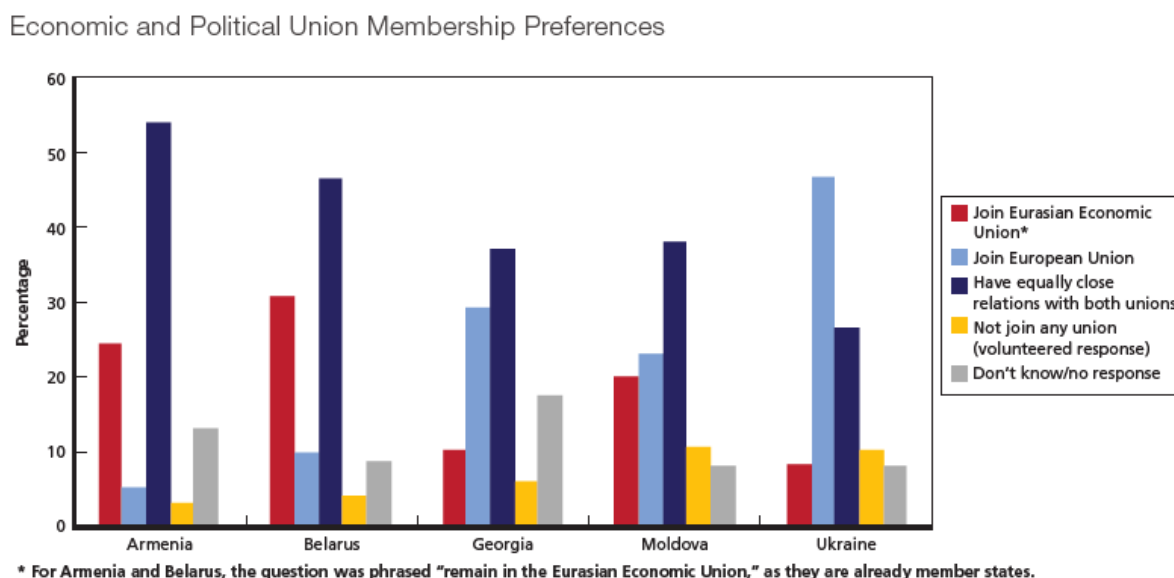
Le statut des « États entre-deux » est une approche développée par le *Think Tank* américain *RAND Corporation*. En effet, l'élargissement de l'UE à l'Est est perçu de manière hostile par la Russie, qui y voit une politique d'influence de l'Union contre Moscou. Quant à cette dernière, sa géopolitique à l'égard de son voisinage post-soviétique inquiète l'UE, créant ainsi un climat similaire à celui de la Guerre froide. Pour dépasser ce cadre de tensions permanentes entre les deux pôles, une nouvelle conception intellectuelle des enjeux qui divisent Bruxelles et Moscou sur ce voisinage commun est nécessaire (Charap, Shapiro et Demus, 2018). Or, le dialogue est de plus en plus difficile entre l'UE et la Russie depuis plusieurs années, multipliant les sanctions économiques et diplomatiques (expulsion de diplomates, gel des avoirs et des visas). Il s'agit donc de réfléchir à l'adoption d'un nouveau *statu quo* permettant aux partenaires orientaux ou « États entre-deux » de ne pas avoir à choisir entre l'UE et la Russie, et de continuer à échanger à plusieurs niveaux avec ces deux pôles.

Cinq étapes sont ainsi présentées dans cette note de *RAND Corporation*. La première consisterait en « l'établissement d'un dialogue informel entre les acteurs clés ». Des négociations sur l'ordre régional à adopter commenceraient avec l'UE, la Russie et les États-Unis, en présence du président de l'OSCE en tant qu'observateur. Si le PO a été conçu entre États membres de l'UE et non avec les partenaires orientaux, la présence du président de l'OSCE à ces négociations permettrait de prendre davantage en considération les intérêts régionaux de ces « États-entre-deux ». La deuxième étape serait « la conception de signaux réciproques pour chaque partie afin de démontrer ses bonnes intentions lors de ces négociations ». Par exemple, une volonté de dialogue plus directe de l'UE – sans conditions – apaiserait certaines tensions ; la Russie, de son côté, cesserait les exercices et patrouilles militaires à proximité des frontières occidentales et de l'Ukraine. La troisième étape reposerait sur un accord mutuel d'un ensemble de principes pour diriger les négociations sur cet ordre régional. Ces principes seraient de l'ordre de : l'intégration économique multidimensionnelle, des garanties de sécurité multilatérale, l'acceptation mutuelle du cadre institutionnel actuel du nouveau statut quo, etc. En outre, ils prendraient en compte la réalité des intérêts régionaux des « États-entre-deux », notamment la quasi-impossibilité d'un futur élargissement des institutions euro-atlantiques ou eurasiatiques pour ces États. La quatrième étape permettrait à la Russie et l'UE de s'accorder sur un ensemble de mesures incitatives pour les « États-entre-deux » afin d'adopter un autre

cadre d'intégration institutionnel, économique et politique. L'idée serait que tout accord entre Moscou et Bruxelles ait des retombées économiques positives sur ces « États-entre-deux », sans qu'ils soient forcés de choisir entre l'UEE et l'UE. Enfin, la dernière étape résulterait en l'adoption d'un accord commun entre toutes les parties prenantes, avec une application progressive et sécurisée de celui-ci, y compris des « mesures neutres » pour les zones de conflits.

Ainsi, l'approche suggérée par RAND Corporation devrait idéalement permettre une réduction progressive des tensions entre l'UE et les États-Unis avec la Russie. Sans remettre en cause les adhésions actuelles aux différentes institutions existantes telles que l'UE et l'UEE, il s'agirait davantage d'adopter un nouveau cadre d'intégration régionale – entre autres pour les non-membres –, prenant mieux en compte les intérêts régionaux des « États entre-deux », mais aussi ceux de Moscou et Bruxelles, grâce à une nouvelle forme de dialogue, plus porté sur la proximité et moins contesté de part et d'autre. Plusieurs alternatives existent, il convient donc de les étudier pour sortir de l'impasse actuelle qui ne bénéficie à personne.

Figure 11 : Les préférences des États membres du Partenariat oriental sur l'intégration politique et économique



Source : Charap. S. Demus, A. et Shapiro. J. (2018, juin). *Getting Out from "In-Between": Perspectives on the Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia*. RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF382.html

2. Les défis de la coopération entre l'UE et la Russie via le Partenariat oriental sur les enjeux démographiques, énergétiques et sécuritaires

2.1 La coopération sur les politiques migratoires, une concurrence démographique ?

Les enjeux migratoires importent autant à l'UE qu'à la Russie, pour des raisons de contrôle de la démographie, des frontières et de leur sécurité. Dès les élargissements de 2004, la circulation migratoire d'Est en Ouest augmente au sein de l'Union, notamment grâce à l'ouverture des frontières aux nouveaux États membres : la Pologne et la Roumanie en tête. Cependant, beaucoup de migrants viennent également du voisinage oriental, particulièrement de l'Ukraine et de la Biélorussie, créant un besoin de main d'œuvre dans des domaines essentiels tels que la santé (Withol de Wenden, 2021). Le PO, grâce à l'assouplissement du régime des visas, permet de favoriser ces migrations dans les cadres professionnel, éducatif et touristique.

La Russie est le pays qui accueille le plus grand nombre d'étrangers après les États-Unis, soit 12 millions d'immigrés. Depuis la chute de l'URSS, l'immigration est également en augmentation entre les pays de la CEI et la Russie. « Depuis 2012, Russie, Biélorussie et Kazakhstan ont signé un accord de libre circulation et de travail et supprimé les visas. La création de l'Union économique eurasiatique, le 1^{er} janvier 2015, facilite encore la mobilité des personnes et des biens. En 2020, une nouvelle loi autorise la double citoyenneté ». Selon Catherine Withol de Wenden, la Russie est préoccupée par ce que les démographes appellent le phénomène de la « croix russe », c'est-à-dire « une situation démographique où le taux de natalité est plus bas (0,91 %) que dans les pays riches et le taux de mortalité (1,54 %) plus élevé que dans les pays pauvres ». En effet, la Russie vieillit : 2,2 millions de décès par an contre 1,2 millions de naissances et se dépeuple avec l'émigration. « D'ici à 2025, la Russie devrait perdre entre 7 et 12 millions d'habitants selon les sources ». Ce constat compte dans la stratégie géopolitique russe qui consiste à sécuriser son « étranger proche » et qui pouvait autrefois compter sur la démographie des pays du PO, notamment l'Ukraine peuplée de 44,3 millions d'habitants en 2019. Les États du PO demeurent donc une cible, particulièrement les Caucasiens qui bénéficient d'un système de visas de court séjour allant jusqu'à un an. De plus, leur migration est facilitée par la maîtrise du russe, un argument vivement défendu par les minorités russes en Ukraine, en Moldavie et en Géorgie où des conflits séparatistes, remettant en cause leur

intégrité territoriale, perdurent. L'ouverture des frontières favorisant les migrations et la mobilité, l'UE et la Russie ambitionnent donc un même espace démographique. Si l'Union cherche à européaniser sa politique migratoire, y compris à travers le PO, la Russie use de leviers similaires via son propre régime de visas et ses accords de libre circulation.

2.2 L'européanisation du marché énergétique, quelle coopération avec la Russie ?

La coopération énergétique entre l'UE et la Russie semble désormais indispensable, tant les deux pôles ont développé des interdépendances depuis de nombreuses années. En effet, la Russie demeure l'un des principaux fournisseurs de gaz et de pétrole de l'UE : 27 % pour le gaz et 32 % pour le pétrole. Toutefois, la Russie dépend aussi fortement de l'Union, qui absorbe 57 % du pétrole exporté par Moscou et 86 % de son gaz. « 15 % du PIB russe dépendent des échanges énergétiques avec l'Europe » (Montgrenier et Thom, 2018). Par ailleurs, le conflit géopolitique avec l'Ukraine de 2014 n'a pas arrêté les exportations d'hydrocarbures russes vers l'UE. De plus, le projet de gazoduc *Nord Stream 2* devrait consolider la politique énergétique russo-européenne, surtout à présent que les États-Unis ne comptent plus sanctionner ce projet, qu'ils estiment notamment venir renforcer l'influence économique et politique de Moscou sur l'Europe grâce à ses rentes en hydrocarbures (Siebold, 2021). Enfin, le dédoublement du gazoduc *Nord Stream* qui contourne l'Ukraine par la mer Baltique risque d'isoler Kiev sur le plan énergétique avec Bruxelles et de consolider la Russie dans ses échanges avec l'Union, notamment en cas de différend géopolitique en Ukraine. Enfin, l'UE fait office de médiateur entre Moscou et Kiev pour poursuivre les exportations de gaz russe transitant par l'Ukraine vers l'Europe. Ainsi, le 30 décembre 2019, la Russie et l'Ukraine ont signé un nouvel accord de cinq ans dans ce sens : 65 milliards de mètres cubes de gaz naturel en 2020 et 40 milliards de mètres cubes par an de 2021 à 2024, ce qui représente une manne financière de plus de sept milliards de dollars pour Kiev (Gotev, 2020).

Concilier une bonne coopération énergétique avec la Russie d'une part, et les partenaires du PO d'autre part, peut permettre – à terme – l'émergence d'une « diplomatie énergétique européenne » qui sécuriserait l'apport énergétique de l'Union en disposant de plusieurs fournisseurs en hydrocarbures, tout en développant davantage le marché des énergies renouvelables. En effet, parallèlement au *Nord Stream 2* et à la continuité du transit gazier par l'Ukraine, l'UE a su développer plus récemment le gazoduc transadriatique avec l'Azerbaïdjan et les ressources énergétiques de la mer

Caspienne dans le Caucase. Européaniser les marges orientales du marché de l'énergie est une stratégie de diversification des approvisionnements énergétiques avec un double objectif : moins d'interdépendances à l'échelle géopolitique, donc plus de coopération régionale entre différents acteurs étatiques ; et enfin l'ambition d'une transition énergétique qui consoliderait l'Union dans sa politique de premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050.

Néanmoins, la coopération énergétique avec la Russie et les partenaires orientaux reste limitée car les États tiennent fortement à leur souveraineté énergétique. « L'élargissement de la notion de sécurité et de transition énergétiques ainsi que la politisation de la dépendance au gaz naturel russe confèrent à l'énergie un rôle cardinal dans le Partenariat oriental » (Boucart, 2019). Par conséquent, l'UE mise sur la coopération multilatérale, notamment la Communauté de l'énergie qui, après avoir intégré les Balkans occidentaux au marché de l'énergie, s'est élargie au « trio ». L'Arménie en est même membre observateur et la Biélorussie souhaite le devenir. Cependant, « la Russie se sert également de son projet d'intégration concurrent, l'Union économique eurasiatique, pour affaiblir l'influence européenne dans les pays du Partenariat oriental. Ainsi, les marchés énergétiques de l'Union économique eurasiatique s'intégreront entre 2019 et 2024 ». Une coopération accrue entre l'Union, la Russie et les membres du PO pourrait aboutir à un marché énergétique solide ; il convient néanmoins de nuancer ces perspectives tant les modèles UE et UEE sont en concurrence pour le monopole du marché de l'énergie en Europe.

2.3 L'instrumentalisation des conflits non résolus ou « conflits gelés »

La Russie joue un rôle essentiel dans les événements historiques et actuels liés aux « conflits gelés » en Europe de l'Est et dans le Caucase. Initialement, il s'agit de conflits armés qui faute de déboucher sur une paix stable et durable, continuent de se maintenir dans une impasse géopolitique. C'est notamment le cas de la Moldavie, de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, dont Jean-Sylvestre Mongrenier et Françoise Thom (2018) proposent une analyse. À la suite de l'indépendance de la Moldavie en 1991, sa population – aux deux-tiers de langue roumaine – se tourne essentiellement vers la Roumanie. Ce pays est en proie à deux conflits : la Transnistrie ou république du Dniestr, limitrophe de l'Ukraine et un quasi-État dépendant de la Russie, soutenue par la 14^{ème} armée russe ; source de tensions entre Chisinau et Moscou depuis la signature de l'AA avec Bruxelles en

2014. D'autre part, la Gagaouzie, « une région autonome peuplée de Turcs anciennement convertis à l'orthodoxie ». Proche de la Russie et largement autonome depuis 1990, cette région représente également un sujet de discorde entre la Moldavie et la Russie. Enfin, Maia Sandu, la présidente moldave pro-européenne, entend bien rapprocher son pays des marges européennes, ce qui ne devrait pas résoudre le conflit entre minorités roumaines et russes.

Figure 12 : Les revendications territoriales en Moldavie



Sources : Michael L. Haxton, Anne Pitsch, Deepa Khosla, *Gagauz in the Republic of Moldova*, Center for International Development and Conflict Management, Université du Maryland, 1995 et 2000 ; Radio Free Europe / Radio Liberty, *Newslines Southeastern Europe*, Prague, août et décembre 2001.

Source : Rekacewicz, P. (2002, janvier). La Moldavie en 2001. *Le Monde diplomatique*.

<https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/moldavie200201>

Concernant la Géorgie, deux régions sont aussi sujettes à des revendications d'indépendance, attisées par le pouvoir russe depuis la chute de l'URSS : l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Du 8 au 12 août 2008, la guerre dite des « cinq jours » a permis à

la Russie de pénétrer sur le territoire géorgien et de reconnaître l'indépendance des territoires séparatistes le 26 août 2008. Le PO est par ailleurs officialisé un an après la fin du conflit russo-géorgien dont les enjeux demeurent toutefois d'actualité. En effet, en plus d'être un pays limitrophe de Moscou dans le Caucase du Sud, Tbilissi offre un accès à la mer Noire et aux ressources énergétiques de la mer Caspienne ; son pluralisme géopolitique est donc tout aussi intéressant pour l'UE que la Russie. Quant à la présidente géorgienne, l'ancienne diplomate française Salomé Zourabichvili, est également pro-européenne et cherche à rapprocher son pays autant que possible de Bruxelles. La Géorgie se retrouve dans une situation similaire à celle de la Moldavie, en cela que les revendications séparatistes ne s'apaiseront pas avec le rapprochement de Tbilissi sur les marges européennes. Les minorités russes continuent d'asseoir leur influence dans les régions auto-proclamées indépendantes et reconnues par Moscou.

Figure 13 : Les États du Caucase du Sud



Source : Rousselet, K. (2017, décembre). Querelle de chapelles en Abkhazie.

Sciences Po. <https://www.sciencespo.fr/enjeumondial/fr/odr/querelle-de-chapelles-en-abkhazie>

Enfin, l'Arménie et l'Azerbaïdjan se disputent le Haut-Karabagh, « un territoire majoritairement peuplé d'Arméniens, rattaché à l'Azerbaïdjan en 1922 ». Une première guerre avait eu lieu de 1988 à 1994 – sous Mikhaïl Gorbatchev – et s'était conclue par la victoire d'Erevan, qui abrite la base militaire russe de Gyumri et qui est membre de l'OTSC. En 2020, le conflit armé a repris violemment pendant six semaines avec plusieurs milliers de morts et s'est achevé par une défaite de l'Arménie face à l'Azerbaïdjan, qui a reconquis certains territoires possédés par Erevan, notamment la ville de Choucha ; bien que l'Arménie conserve le corridor de Latchin. Vladimir Poutine a envoyé deux mille soldats pour y garantir la paix et a ainsi contribué à la conclusion d'un accord sur la fin des hostilités. La Russie en ressort gagnante, non seulement en tant que médiatrice entre Erevan et Bakou ; mais surtout, elle a maintenu son hégémonie dans le Caucase en écartant la Turquie, alliée de l'Azerbaïdjan, du jeu diplomatique. L'Arménie qui cherche à être plus indépendante vis-à-vis de la Russie lui est ainsi redevable, face à Bakou et Ankara qui se satisfont de la victoire azerbaïdjanaise. En somme, outre un appel à la discussion entre les parties, l'UE n'était pas en capacité, malgré ses liens avec les partenaires orientaux dans le Caucase, d'agir davantage diplomatiquement et encore moins militairement dans le Caucase du Sud, que la Russie maîtrise mieux et où elle a regagné en influence.

Figure 14 : Le conflit dans le Haut-Karabagh



Source : Markedonov, S. (2020, novembre). Haut-Karabakh, l'embrasement. *Le Monde diplomatique*. <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/11/MARKEDONOV/62407>

3. Les finalités politiques du Partenariat oriental entre deux groupes partagés

3.1 Deux types d'intégrations économiques et politiques

En un peu plus de dix ans, le PO a révélé que deux groupes distincts d'intégration politique et économique se différencient : l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie d'une part ; et la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan d'autre part. Pour le premier groupe, soit le « trio », cette intégration jugée plutôt réussie par les institutions européennes est due à

la signature des AA, qui ont permis la mise en application de réformes politiques et économiques ambitieuses. Dans un entretien entre Pierre Andrieu et Nicu Popescu (2020), la priorité semblait, pour ce dernier, s'orienter vers l'accroissement des échanges commerciaux entre les partenaires orientaux et l'UE. L'Ukraine en est un bon exemple car ses exportations vers l'Union ont augmenté de 49 % entre 2015 et 2018, et ce malgré la situation en Crimée. La Moldavie obtient des résultats similaires avec 22 % d'exportations supplémentaires vers l'UE par rapport à la période précédant les ALECA. En revanche, l'Union n'absorbe que 24 % des exportations géorgiennes sans changement significatif depuis l'AA, alors que ces exportations ont presque doublé vers la Russie depuis 2014, avec toutefois un bilan positif sur le plan politique : succès dans la lutte contre la corruption.

Pour le deuxième groupe, moins avancé dans le rapprochement sur les marges européennes, le bilan est plus mitigé, mais pas sans résultats pour autant. La Biélorussie n'a signé ni AA ni accord de libre-échange avec l'Union, mais a accepté un accord de délivrance des visas de courte durée depuis janvier 2020. Le problème majeur demeure la question du respect des droits humains, comme lors de la réélection d'Alexandre Loukachenko face à son opposante Svetlana Tikhanovskaïa en août 2020, qui a dû quitter le pays après avoir contesté les résultats des élections. Plus récemment, le détournement d'un vol reliant Athènes à Vilnius en mai 2021 par un avion de l'armée de l'air biélorusse afin d'arrêter le journaliste d'opposition, Roman Protassevitch, sous prétexte d'une alerte à la bombe, a suscité de nombreuses réactions de la part des Européens et des États-Unis. Le 24 mai 2021, l'UE a fermé son espace aérien aux appareils biélorusses et a demandé aux compagnies aériennes européennes d'éviter de survoler la Biélorussie. D'autres sanctions, de nature économique, doivent émaner de Bruxelles et de Washington à l'égard du régime d'Alexandre Loukachenko, ce qui pourrait entraîner des répercussions négatives sur les rapports UE-Biélorussie dans le cadre du PO. Le président biélorusse a d'ailleurs rencontré Vladimir Poutine à Sotchi à la suite de cet incident, son principal allié, tandis que les deux pays œuvrent à un renforcement de leur coopération.

Le cas de l'Arménie est plus encourageant, bien qu'elle ait intégré l'UEE à l'instar de la Biélorussie. Le régime des visas a déjà été assoupli en 2014. De plus, bien que moins ambitieux qu'un AA, « l'accord de partenariat global et renforcé » signé en novembre 2017 permet toutefois de développer davantage les relations euro-arméniennes. En effet, l'adhésion d'Erevan à l'UEE n'a pas empêché un accroissement des échanges

commerciaux avec l'UE, de 19 % en 2018, faisant de l'Union le principal marché de l'Arménie à hauteur de 28,4 %. Enfin, l'ambition du PO vis-à-vis de l'Azerbaïdjan s'appuie majoritairement, outre l'APC, sur le partenariat énergétique stratégique conclu en 2006, avec l'exportation d'hydrocarbures vers l'Europe, notamment issus de la mer Caspienne, et dont le gazoduc transadriatique offre une nouvelle source d'approvisionnement en énergie à Bruxelles, complémentaire à celle de Moscou.

Ainsi, bien que les objectifs de l'UE pour le PO « au-delà de 2020 » concernent tous les partenaires orientaux, deux groupes d'intégration politique et économique doivent être distingués et faire l'objet d'une approche européenne différenciée pour chaque pays. De plus, même le « trio », jugé bon élève de ce PO, ne présente pas les mêmes résultats sur les plans économique, commercial, démocratique, etc. La politique intérieure de chaque partenaire compte dans la volonté de celui-ci de mener telle ou telle réforme, sans avoir à choisir entre Bruxelles et Moscou de manière définitive. Il convient donc de tirer les leçons des éventuels succès du PO pour proposer une politique plus adaptée à la capacité et l'intérêt d'une intégration vers les marges européennes de l'UE pour chacun des six États membres.

3.2 Quel succès pour le Partenariat oriental ?

Les réponses à la question du succès du PO diffèrent selon les interlocuteurs : succès ou échec, progrès significatifs ou impasse géopolitique, les avis sont variés. Du point de vue des institutions européennes, le PO semble être globalement une réussite. En effet, depuis sa création en 2009, le PO a permis aux partenaires orientaux de conduire des réformes importantes sur le plan de la libéralisation économique, de l'assouplissement du régime des visas, de la démocratisation et du respect de l'État de droit, et donc de se rapprocher des marges européennes. L'ancienne haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (2014-2019), Federica Mogherini, déclarait le 26 mai dernier : « [...] je pense que la politique du Partenariat oriental a, dans son ensemble, constitué un succès. Il est vrai que la route a été semée d'embûches, mais si vous examinez l'évolution de la situation dans chacun de ces six pays partenaires, leur coopération avec l'UE a incontestablement apporté un développement économique tangible et des possibilités d'emploi. Cela a également contribué au renforcement des relations entre les populations des deux côtés, un élément crucial pour une coopération fructueuse. Par conséquent, je dirais sans hésiter que le Partenariat

oriental, dans sa forme actuelle, est une grande réussite » (Le Taurillon, 2021). Cependant, les avis peuvent être plus partagés entre députés européens. À la suite du cinquième sommet du PO en 2017, le député européen de Belgique, Philippe Lamberts (Les Verts), n'estimait pas que des progrès majeurs avaient été réalisés dans le rapprochement des partenaires orientaux sur les normes européennes, donnant pour exemple la dictature azerbaïdjanaise, le régime fort biélorusse d'Alexandre Loukachenko ou encore le cas de l'Ukraine, qui a entraîné une crise géostratégique profonde avec la Russie. En revanche, le député européen de Pologne, Jacek Saryusz-Wolski, affirme que pour l'Europe centrale, il était évident que l'UE avait besoin d'une telle politique, tout en regrettant qu'elle soit « dormante » du côté des institutions européennes²⁵.

Le problème soulevé quant à la pertinence du PO ne relève pas tant de l'intérêt d'accroître les échanges commerciaux et d'approfondir la coopération entre l'UE et les partenaires orientaux, que la finalité de cette politique et de ce qu'elle représente sur le plan géopolitique, notamment vis-à-vis de la Russie. En effet, le PO a été conçu entre les États membres de l'UE et les résultats de la première décennie de cette politique montrent qu'elle n'est pas assez adaptée aux besoins et aux volontés de chaque partenaire. De plus, la Russie, principal partenaire de l'Union à l'Est, n'est pas associée au PO alors même qu'il constitue son « étranger proche », héritage historique de ce pays.

« Moscou a perçu de manière croissante cette politique comme une arme géopolitique employée par sa voisine européenne afin d'éroder les intérêts économiques et politiques russes. [...] L'incapacité pour l'Union européenne de prendre en compte ses propres contradictions et de prendre conscience que la Russie pouvait considérer les projets européens à travers un prisme géopolitique, amena l'Union à s'engager en somnambule dans des engagements politiques à long terme, sans réflexion de nature stratégique » (Milàn Czerny, 2021).

L'UE en tant que puissance normative, *via* son appareil institutionnel a initié une « européanisation » relativement réussie avec le « trio », dans la mesure où les dirigeants actuels de ces trois pays sont pro-européens, mais elle ne dispose pas encore des outils suffisants pour s'imposer comme un acteur géopolitique crédible et se saisir des enjeux indissociables des partenaires orientaux et de leurs liens avec

²⁵ *Op.cit.* Partenariat oriental : l'UE délaisse-t-elle sa frontière à l'Est ?

la Russie.

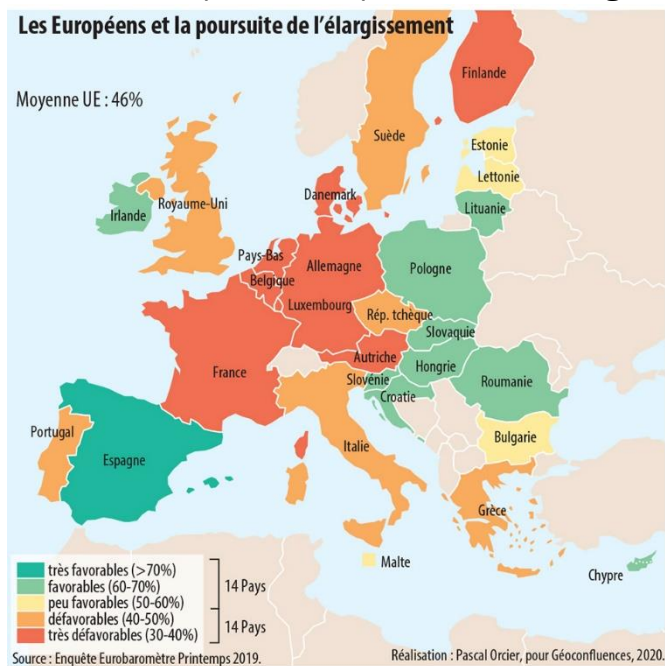
3.3 Vers une future adhésion à l'UE ?

Le PO ne permet pas aujourd'hui à l'UE de se prononcer pleinement sur l'adhésion de ses partenaires orientaux au sein de l'Union. En mai 2015 à Riga, le Premier ministre belge, Charles Michel, déclarait ainsi : « Le partenariat n'est pas un instrument pour l'élargissement mais pour un rapprochement ». Angela Merkel, quant à elle, déclarait qu'« il ne faut pas susciter de fausses attentes auxquelles nous ne serions pas en mesure de répondre » (Mandraud et Théron, 2021). La priorité semble, par ailleurs, davantage tournée vers les Balkans occidentaux. De plus, seules l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie maintiennent leur volonté d'adhésion, contrairement à la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Volodymyr Zelensky rappelait en avril 2021, dans un entretien accordé à *Le Figaro*, sa volonté que l'Ukraine rejoigne l'UE et l'OTAN le plus rapidement possible. « Nous ne pouvons pas rester indéfiniment dans la salle d'attente de l'UE et de l'Otan » (Le Figaro, 2021). Cependant, la décision du président ukrainien est principalement motivée par un besoin de se protéger militairement et politiquement de la Russie et des actions de Vladimir Poutine qu'il juge agressives. Les tensions entre les deux pays sont reparties à la hausse en 2021 avec le déplacement massif de troupes militaires russes à la frontière avec l'Ukraine. Si les négociations se poursuivent entre l'OTAN et l'Ukraine pour renforcer leur coopération et éventuellement envisager une adhésion dans les prochaines années, l'UE privilégie à ce stade la coopération économique et politique plutôt que l'adhésion. De son côté, la présidente de la Géorgie, Salomé Zourabichvili, s'est entretenue le 21 et le 22 janvier 2021 avec les institutions européennes pour consolider la candidature de son pays à l'adhésion à l'UE en 2024. Le Premier ministre géorgien, Giorgi Gakharia, a écrit sur *Twitter* : « Nous cherchons la "dé-occupation" et la restauration pacifique de notre intégrité territoriale tout en continuant de nous rapprocher des États-Unis, de l'UE et de l'OTAN » (Euractiv, 2021). Là encore, si Bruxelles ne considère pas Tbilissi comme un candidat, le président du Conseil européen, Charles Michel, a rappelé le soutien total de l'Union à l'intégrité territoriale de la Géorgie. Le pays accentue volontiers les réformes économiques dans le cadre du PO pour favoriser un statut de candidat à l'adhésion dans les prochaines années. Quant à la Moldavie, la présidente Maia Sandu, élue en décembre 2020, est ouvertement pro-européenne et a repris les thèmes

principaux de sa campagne dans son discours d'investiture, dont notamment la promotion de l'intégration européenne (Euronews, 2020).

Ainsi, le « trio », avec ses gouvernements actuels, semble maintenir la même volonté de rapprochement avec l'UE depuis la signature des AA. La question de l'adhésion est cependant plus controversée du côté de Bruxelles entre les États membres d'Europe de l'Ouest et d'Europe centrale. Néanmoins, les deux enjeux principaux aujourd'hui sont les relations russo-européennes et la politique intérieure des États du « trio ». En effet, les relations diplomatiques très tendues entre Bruxelles et Moscou – comme en atteste la visite de Josep Borrell en Russie et le renvoi de plusieurs diplomates européens le 5 février 2021 – démontrent que l'UE ne peut intégrer d'autres pays issus du voisinage post-soviétique dans les conditions géopolitiques actuelles sans risquer des répercussions politiques, économiques et même géostratégiques graves avec la Russie. Revenir à des négociations directes et constructives entre les deux pôles constitue donc un prérequis pour que l'Union avance sur la question de l'adhésion. De plus, la politique intérieure du « trio » requiert une uniformité politique en ce qui concerne l'intégrité territoriale de chaque État. Or, l'Ukraine est confrontée à des problématiques au niveau de sa frontière dans le Donbass depuis 2014, la Moldavie l'est avec la Transnistrie, la Géorgie également avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Les minorités russes influentes sur ces territoires ayant revendiqué ou déclaré leur indépendance peuvent compromettre une possible adhésion à l'UE. Il s'agit donc pour ces États de répondre aux problématiques relevant de leurs frontières et ainsi de revoir leurs propres relations avec leur voisin russe. En dernier lieu, l'Union doit absolument lever toute ambiguïté sur la finalité du PO, en ce qu'il constitue ou non une possible antichambre à l'adhésion, quitte à revoir les fondamentaux de cette politique tournée sur son voisinage oriental.

Figure 15 : Les Européens et la poursuite de l'élargissement



Source : Orcier, P. (2021, 24 juin). L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1er janvier 2022. *Géoconfluences*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/EurDoc13.htm#section-0>

Conclusion

En définitive, le PO est un modèle économique-politique d'influence et de sécurisation des frontières de l'UE dans sa politique de voisinage à l'Est aux résultats mitigés. Depuis 2009, ce partenariat rapproche l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan des marges et notamment des normes européennes : sur son marché économique et énergétique, mais aussi sur le plan politique. Depuis le conflit de 2008 en Géorgie, l'UE a progressivement cherché à sécuriser son voisinage oriental, proche de la Russie et dont la géopolitique incite les États membres d'Europe centrale à demander des mesures de rapprochement avec les partenaires orientaux. L'Union, en tant que puissance normative, a su développer une approche de libéralisation économique et d'ouverture politique plus ambitieuse que celle initiée dans les AA des années 1990. Son cadre institutionnel et son marché économique continuent d'être des atouts pour renforcer une coopération régionale essentielle en Europe orientale et dans le Caucase, qu'il s'agisse d'un accroissement des échanges commerciaux entre États, l'assouplissement du régime des visas ou encore la mise en application de réformes permettant un plus grand rapprochement des normes orientales sur celles européennes.

Cependant, le PO ne présente pas des résultats uniformes pour tous les partenaires, deux groupes d'intégration politique et économique sont à distinguer. La signature des AA constitue une avancée considérable dans l'adoption de l'acquis communautaire européen par les pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud. Ainsi, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ont réalisé des progrès significatifs pour coopérer plus étroitement avec l'Union et s'inscrire dans la dynamique libérale et démocratique promue par Bruxelles. Toutefois, bien que la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan n'aient pas démontré qu'ils étaient aussi enclins que le « trio » à se rapprocher des marges européennes, des résultats positifs méritent d'être soulignés. En effet, l'UE a pris conscience ces dernières années qu'elle doit développer une approche plus nuancée auprès de chacun des partenaires, qui ne souhaitent nécessairement choisir entre le modèle russe ou européen. De plus, le PO a l'avantage d'être orienté sur plusieurs domaines : échanges commerciaux, approvisionnement énergétique, réformes politiques, etc. Le cadre normatif de l'Union peut et doit être adapté aux besoins de chaque État membre de cette politique. En revanche, leur volonté d'adhérer aux valeurs européennes

ne peut dépendre que d'eux, ce qui n'est pas sans conséquences selon la politique intérieure du pays et de ses dirigeants.

En effet, le PO est délimité par l'espace de voisinage commun avec son principal partenaire à l'Est, la Russie. Toutefois, il occupe simultanément l'Europe orientale et le Caucase du Sud, soit deux zones géographiques différentes, avec des frontières aux enjeux multiples : conflits « gelés », immigration, ressources énergétiques, etc. Au-delà des bons échanges commerciaux et d'un régime des visas moins contraignant, l'UE ne peut se soustraire aux enjeux géopolitiques, pluriels, de cette vaste région dans laquelle son influence est limitée. En outre, sécuriser ses frontières à l'Est revient à la renvoyer sur la délimitation de ses propres frontières. Par conséquent, l'Union est confrontée à « une prise de conscience géopolitique » de sa volonté de rapprochement des marges orientales sur celles européennes. Si l'exportation de son acquis communautaire est globalement jugée un succès, notamment *via* des normes commerciales, sanitaires, ou encore écologiques, sa capacité à réagir de manière uniforme aux événements internationaux dans la région est beaucoup plus controversée. Premièrement, l'Union compte 27 diplomaties différentes, plus une grande diplomatie européenne. Cette diplomatie plurielle représente un défi, surtout perceptible entre l'Europe occidentale et l'Europe centrale quant aux perspectives données aux partenaires orientaux, particulièrement en matière d'intégration, voire d'adhésion. Deuxièmement, l'UE est avant tout une structure juridique et un grand marché économique ; elle constitue toutefois beaucoup moins un acteur géopolitique majeur sur le terrain, comme l'illustrent les événements en Ukraine en 2014.

La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a déclaré en 2019 vouloir conduire une « Commission géopolitique ». Malheureusement, cette Commission entretient des rapports très conflictuels avec la Russie, comme en a attesté la visite du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, lors de sa visite à Moscou en mars 2021. La Russie perçoit le PO comme une stratégie d'influence européenne sur son « étranger proche » et n'apprécie guère le rapprochement des marges orientales sur celles européennes. Moscou poursuit une stratégie géopolitique visant à sécuriser également ses frontières et les minorités russes vivant dans les différents pays du PO. La dualité vivement éprouvée entre candidats pro-européens et pro-russes lors des dernières élections tenues dans les États membres de ce partenariat n'ont fait qu'aggraver la scission interne à ces peuples, notamment sur

la question de l'intégrité territoriale. Or, l'Union ne dispose pas, actuellement, des outils suffisants pour lui permettre de résoudre quelque conflit dit « gelé » que ce soit. Ses compétences se limitent encore qu'à une diplomatie encourageant l'adoption de valeurs communes, en matière de droits humains, et la mise en application de réformes politiques pour une plus grande démocratisation des régimes, à l'instar du modèle occidental.

Néanmoins, le PO ne peut ambitionner d'exporter le modèle européen entre tous les partenaires de manière uniforme dans les conditions actuelles. L'Union se retrouve dans une impasse quant à la finalité de sa politique, un des principaux reproches adressés à ce partenariat. En effet, quelle perspective donner aux États ayant signé les AA ? La question de l'adhésion ne se pose pas dans l'immédiat pour les partenaires orientaux, la priorité étant accordée aux Balkans occidentaux. Le PO, en revanche, doit poursuivre les efforts initiés en 2009 et progresser sur la libéralisation économique et les réformes politiques de ses partenaires. Plus encore, l'UE doit impérativement revoir sa politique de voisinage avec la Russie, qui conditionne également ses avancées avec les membres du PO. Cette politique n'a été conçue qu'entre États membres européens et sans les partenaires orientaux, ni même Moscou. Bien que cette dernière ne souhaitait *a priori* pas être assimilée au PO comme les autres États, consulter la Russie sur ces questions semble être une condition *sine qua non* à la bonne préservation du voisinage oriental, qui constitue un espace géographique commun entre Bruxelles et Moscou. Un nouveau *statu quo* entre toutes les parties pourrait s'imposer comme un scénario crédible pour une meilleure coopération régionale, capable de concilier aussi bien les intérêts européens, que russes et des partenaires orientaux.

En somme, le PO agit bel et bien comme un modèle économique-politique d'influence auprès des partenaires, mais sans toutefois sécuriser aussi durablement les frontières de l'UE dans sa politique de voisinage à l'Est qu'initialement souhaitée. Si la nouvelle feuille de route pour « au-delà de 2020 » définit de nouveaux objectifs ambitieux et répondant davantage aux enjeux actuels de l'Union, le prochain sommet du PO prévu fin 2021 devra répondre à de nouvelles questions, tant sur les développements à venir de cette politique au cours des prochaines années, notamment à l'échelle économique et énergétique, que sur la situation politique préoccupante qui peut être observée en Biélorussie et plus largement avec la Russie. Il convient néanmoins de conclure que l'UE devra être capable de coopérer pacifiquement avec Moscou sur le plan géopolitique si elle souhaite sécuriser

durablement ses frontières orientales, sans exclure que le PO, en étant ouvert sur le Caucase, impose dès lors un paradigme dont l'Union n'a peut-être pas mesuré pleinement les enjeux, notamment avec son voisin turc. Pour autant, le PO aura au moins permis un rapprochement considérable de l'Union avec les ex-républiques soviétiques, ce qui conforte la crédibilité de sa stratégie d'influence et sa capacité en tant que grande puissance à réunir des partenaires autour de valeurs et de projets communs. La question demeure de savoir jusqu'où cette intégration institutionnelle pourra s'étendre.

Bibliographie

Livres et chapitres de livres

- Cohen, É. et Robert, R. (2021). *La valse européenne : les trois temps de la crise*. Fayard.
- Dumont, G.F. et Verluise, P. (2016). *Géopolitique de l'Europe, de l'Atlantique à l'Oural* (2^e éd). Presses universitaires de France.
- Krastev, I. (2017). *Le destin de l'Europe, une sensation de déjà-vu* (traduit par F. Joly). Premier Parallèle.
- Mandraud, I. et Théron, J. (2021). *Poutine, la stratégie du désordre*. Tallandier.
- Montgrenier, J.S. et Thom, F. (2018). *Géopolitique de la Russie* (2^e éd). Presses universitaires de France.
- Montgrenier, J.S. (2020). *Géopolitique de l'Europe*. Presses universitaires de France.
- Verluise, P. (2013). *Géopolitique des frontières européennes : élargir jusqu'où ?* Argos.
- Withol de Wenden, C. (2021). *Atlas des migrations*. Autrement.

Articles

- À Moscou, une leçon pour l'Europe. (2021, 8 février). *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/02/08/a-moscou-une-lecon-pour-l-europe_6069179_3232.html
- Andrieu, P. (2020, 15 juin). La politique de Partenariat oriental de l'Union européenne : dix ans après. *Fondation pour la recherche stratégique*. <https://www.frstrategie.org/publications/notes/politique-partenariat-oriental-union-europeenne-dix-ans-apres-2020>
- Boucart, T. (2019, 26 juin). L'énergie, principal enjeu du partenariat oriental ? *Le Taurillon*. <https://www.taurillon.org/l-energie-principal-enjeu-du-partenariat-oriental>

- Bourdillon, Y. (2020, 13 novembre). La Moldavie en suspens entre Union européenne et Russie. *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/la-moldavie-en-suspens-entre-union-europeenne-et-russie-1264601>
- Brzozowski, A. (2019, 18 septembre). L'UE ouvre sa première école européenne en dehors de ses frontières, en Géorgie. *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/elargissement/news/in-georgia-eu-opens-first-european-school-outside-the-blocs-borders/>
- Cadier, D., et Parmentier, F. (2009, 12 décembre). UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ? *Diploweb*. <https://www.diploweb.com/UE-Partenariat-Oriental-queelles.html>
- Czerny, M. (2021, 22 avril). L'Union et la Russie : comment en est-on arrivé là ? *Le Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/04/22/ue-russie-comment-en-est-on-arrives-la/>
- Foucher, M. (2009, 12 octobre). Quelles frontières pour l'Europe ? *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/idees/article/2009/10/12/quelles-frontieres-pour-l-europe_1252745_3232.html
- Gotev, G. (2020, 16 janvier). Le gaz coule à flot entre la Russie et l'Ukraine après un accord in extremis (traduit par S. Moro). *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/commerce-industrie/news/russia-and-ukraine-finalise-gas-deal-just-ahead-of-new-year-deadline/>
- Lachaise, F. et Popczyk, M. (2021, 26 mai). Le Partenariat oriental de l'Union européenne vu depuis Bruxelles : une interview exclusive avec Federica Mogherini (traduit par J. Flury). *Le Taurillon*. <https://www.taurillon.org/le-partenariat-oriental-de-l-union-europeenne-vu-depuis-bruxelles-une>
- Lasserre, I. (2021, 15 avril). Face à la menace russe, le président ukrainien Zelensky appelle l'Europe à l'aide. *Le Figaro*. <https://www.lefigaro.fr/international/face-a-la-menace-russe-zelensky-le-president-ukrainien-appelle-l-europe-a-l-aide-20210415>
- Les prix du carbone sont encore trop bon marché pour changer de paradigme, selon l'OCDE. (2021, 30 mars). *La Tribune*. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/transitions-ecologiques/les-prix-du-carbone-sont-encore-trop-bon-marche-pour-changer-de-paradigme-selon-l-ocde-881247.html>

- Maia Sandu, nouvelle présidente de la Moldavie. (2020, 25 décembre). *Euronews*. <https://fr.euronews.com/2020/12/24/une-femme-prend-la-tete-de-la-moldavie>
- Makszimov, V. (2021, 22 janvier). Vers une adhésion de la Géorgie à l'UE en 2024 ? *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/georgian-president-visits-brussels-in-push-for-2024-eu-membership-application/>
- Markedonov, S. (2020, novembre). Haut-Karabakh, l'embrasement. *Le Monde diplomatique*. <https://www.monde-diplomatique.fr/2020/11/MARKEDONOV/62407>
- Minassian, G. (2020, 10 novembre). Haut-Karabakh : « Les Russes sont les grands vainqueurs » (propos recueillis par M. Nexon). *Le Point*. https://www.lepoint.fr/monde/haut-karabakh-les-russes-sont-les-grands-vainqueurs-10-11-2020-2400469_24.php
- Mirel, P. (2021, 29 mars). Le Partenariat oriental entre résilience et ingérences. *Fondation Robert Schuman*. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0589-le-partenariat-oriental-entre-resilience-et-ingerences>
- Orcier, P. (2021, 24 juin). L'Europe entre associations, alliances et partenariats. L'état de l'Union européenne, de la zone euro, de l'espace Schengen et de l'Otan au 1er janvier 2022. *Géoconfluences*. <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/EurDoc13.htm#section-0>
- Parmentier, F. (2010, 1 octobre). Géopolitique des marges orientales de l'Union européenne. *Diploweb*. <https://www.diploweb.com/Les-marges-orientales-de-l-Union.html>
- Parmentier, F., et Verluise, P. (2013, 10 février). UE : quel partenariat oriental ? *Diploweb*. <https://www.diploweb.com/UE-quel-partenariat-oriental.html>
- Pollet, M. (2021, 24 février). Nord Stream 2 : la décision d'arrêter le projet reviendra à l'Allemagne. *Euractiv*. <https://www.euractiv.fr/section/avenir-de-l-ue/news/nord-stream-2-la-decision-darreter-le-projet-reviendra-a-lallemagne/>
- Popescu, N. (2017). Les succès et les échecs du Partenariat oriental : dépasser les idées reçues (traduit par T. Dignat et C. Marangé). *Les Champs de Mars*, 29(1), 181-193. <https://www.cairn.info/revue-les-champs-de-mars-2017-1-page-181.htm>

- Qu'est-ce que Nord Stream 2, le gazoduc qui divise l'Europe, la Russie et les Etats-Unis ? (2019, 21 décembre). *Capital*. <https://www.capital.fr/economie-politique/quest-ce-que-nord-stream-2-le-gazoduc-qui-divise-leurope-la-russie-et-les-etats-unis-1358309#:~:text=Contourner%20l%E2%80%99Ukraine&text=Construit%20C3%A0%20plus%20de%2080,la%20Russie%20via%20l%E2%80%99Ukraine>
- Rekecewicz, P. (2002, janvier). La Moldavie en 2001. *Le Monde diplomatique*. <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/moldavie200201>
- Rousselet, K. (2017, décembre). Querelle de chapelles en Abkhazie. *Sciences Po*. <https://www.sciencespo.fr/enjeumondial/fr/odr/querelle-de-chapelles-en-abkhazie>
- Saint-Ouen, François. (2014). Vers la nécessité de repenser la « Grande Europe ». *L'Europe en formation*, 374(4), 8-26. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2014-4-page-8.htm>
- Siebold, S. (2021, 1^{er} juin). L'Allemagne et les USA discutent du projet Nord Stream 2, selon Berlin (version française C. Chendjou, édité par B. Hénault). *La Tribune*. <https://www.latribune.fr/depeches/reuters/KCN2DD3KM/l-allemande-et-les-usa-discutent-du-projet-nord-stream-2-selon-berlin.html>
- Tosseri, O. (2020, 27 novembre). Un nouveau gazoduc pour approvisionner l'Europe depuis le Caucase. *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/un-nouveau-gazoduc-pour-approvisionner-leurope-depuis-le-caucase-1269018>
- Zacharakis, Z. (2020, 17 septembre). Le gazoduc Nord Stream 2 fait des remous sur la Baltique. *Courrier international*. <https://www.courrierinternational.com/article/allemande-le-gazoduc-nord-stream-2-fait-des-remous-sur-la-baltique>

Rapports et publications gouvernementales

- Charap. S. Demus, A. et Shapiro. J. (2018, juin). *Getting Out from “In-Between”: Perspectives on the Regional Order in Post-Soviet Europe and Eurasia*. RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CF382.html
- Commission des affaires européennes du Sénat. *La Politique européenne de voisinage*. (2015, février). https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Actualites/Actualites_43.pdf
- Commission européenne. (2020, mars). *La politique du Partenariat oriental au-delà de 2020*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6930-2020-INIT/fr/pdf>
- Commission européenne. (2020, mars). *Partenariat oriental : la Commission propose de nouveaux objectifs stratégiques pour l'après-2020*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_452
- Cour des comptes européenne. (2016, mars). *Les dépenses de l'UE en matière de migration extérieure dans les pays du voisinage sud-méditerranéen et oriental jusqu'en 2014*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_FR.pdf
- Eurostat. (2015, mai). *Eastern Partnership Summit: facts and figures about the Eastern Partners of the European Union*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6836772/6-20052015-BP-EN.pdf/1b8e0bd3-a47d-4ef4-bca6-9fbb7ef1c7f9>
- Noël, P. (2008, novembre). *Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas*. European Council on Foreign Relations. https://www.files.ethz.ch/isn/93632/Beyond_Dependence_1108.pdf
- Parmentier, F. (2013, novembre). *L'UE à l'épreuve du Partenariat oriental : perspectives sur le sommet de Vilnius (novembre 2013)*. Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/partenriorientalsommetvilniusflorentparmentierne-ijdnov2013.pdf>

- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015, mars). *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-230*. https://www.unisdr.org/files/43291_frenchsendaiframeworkfordisasterris.pdf

Communications présentées à des congrès

- Conseil de l'Union européenne. (2017, 24 novembre). *Déclaration conjointe au sommet du Partenariat oriental* [communication orale]. Cinquième sommet du Partenariat oriental, Bruxelles, Belgique. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14821-2017-INIT/fr/pdf>
- Meshkov, A. (2020, 7 février). *L'Union Economique Eurasiatique, la nouvelle frontière économique et stratégique pour la France et l'Union européenne* [communication orale] ? Intervention de S.E.M. Alexey MESHKOV, Ambassadeur de Russie en France, lors du dîner-débat organisé par Geopragma et l'Association Paris-Berlin-Moscou, Paris, France. https://france.mid.ru/fr/presse/l_union_economique_eurasiatique/

Films et enregistrements vidéos

- Camaret, C de. (journaliste). (2017, 12 septembre). *Partenariat oriental : l'UE délaisse-t-elle sa frontière à l'Est [débat] ?* Dans I. Romero, A. Guerard, et R. Runel (réalisatrices) *Ici l'Europe*. France 24. <https://www.france24.com/fr/20171209-ici-leurope-partenariat-oriental-lue-delaisse-frontiere-est>

Pages web

- Commission européenne. (s.d.). *Factsheets and statistics on Erasmus+*. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/resources-and-tools/statistics-and-factsheets>
- Commission européenne. (s.d.). *Horizon Europe*. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_fr
- Commission européenne. (s.d.). *Règles d'origine*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/glossary/regles-dorigine-1>

- Commission européenne. (s.d.). *Shaping Europe's digital future*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en
- Commission européenne. (s.d.). *Un pacte vert pour l'Europe*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr
- Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Géorgie*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-georgie>
- Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Moldavie*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-moldavie>
- Commission européenne. (s.d.). *Zone de libre-échange approfondi et complet UE-Ukraine*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fr/content/zone-de-libre-echange-approfondi-et-complet-ue-ukraine>
- Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Élargissements de l'UE*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/>
- Conseil de l'Union européenne. (2021). *Infographie - Plus forts ensemble : le Partenariat oriental*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/towards-stronger-eastern-partnership/>
- Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Partenariat oriental*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/>
- Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *Relations de l'UE avec l'Azerbaïdjan*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/azerbaijan/>
- Conseil de l'Union européenne. (s.d.). *20 objectifs à atteindre pour 2020*. <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/20-deliverables-for-2020/>
- Copernicus (<https://www.copernicus.eu/>) est le programme d'observation de la Terre de l'Union européenne.
- Erasmus+. (s.d.). *How to take part*. <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/about-erasmus/how-to-take-part>
- EU4 Digital. (s.d.). *The EU4 Digital Initiative*. <https://eufordigital.eu/discover-eu/the-eu4digital-initiative/>

- EU Neighbours. (2021, 4 mai). *Eurobaromètre : les citoyens de l'UE soutiennent fermement la coopération avec les pays partenaires et les jeunes pour réduire la pauvreté.* <https://www.euneighbours.eu/fr/est-sud/stay-informed/news/eurobarometre-les-citoyens-de-lue-soutiennent-fermement-la-cooperation>
- EU Neighbours East (<https://euneighbourseast.eu/>) est une plateforme de communication de la coopération et des relations entre l'Union européenne et les partenaires orientaux : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie et Ukraine.
- Horizon 2020. (s.d.). *Les objectifs du programme COSME.* <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid98996/les-objectifs-du-programme-cosme.html>
- La Convention des Maires pour le Climat et l'Énergie EUROPE (<https://www.conventiondesmaires.eu/>) est le plus grand mouvement de villes au monde pour l'action locale en matière de climat et d'énergie.
- Laporte. H. (2021, 26 janvier). *Adhésion de la Géorgie à l'UE.* Parlement européen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-000446_FR.html#:~:text=Des%20entretiens%20bilat%C3%A9raux%20ont%20lieu,et%20membre%20du%20Partenariat%20oriental
- Organisation internationale pour les migrations. (s.d.). *Groupe chargé de la migration, de la mobilité et de la gestion intégrée des frontières du partenariat oriental.* <https://www.iom.int/fr/groupe-charge-de-la-migration-de-la-mobilite-et-de-la-gestion-integree-des-frontieres-du-partenariat-oriental>
- Trans Adriatic Pipeline (<https://www.tap-ag.com/#>) est le gazoduc transportant du gaz naturel de l'Azerbaïdjan jusqu'en Italie.
- Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index 2020.* <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index>

Lois et documents législatifs

- Intégration d'éléments biométriques dans les passeports et les documents de voyage. Journal officiel de l'Union européenne. (2004, 13 décembre). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=legissum:l14154>
- Rapport sur la mise en œuvre de l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité 2012-2013. Commission européenne. (2014,

21 février). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0096>

- Regional Convention on pan-Mediterranean preferential rules of origin. Official Journal of the European Union. (2013, 26 février). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2013:054:FULL&from=EN#page=10>
- Résolution de l'Assemblée parlementaire Euronest sur « la solidarité et le rapprochement dans le secteur de l'énergie – vers un cadre réglementaire progressif ». Journal officiel de l'Union européenne. (2020, 24 avril). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020P0424\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020P0424(03)&from=EN)
- Traité instituant la Communauté de l'énergie. Journal officiel de l'Union européenne. (2006, 29 mai). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A127074>

Table des illustrations

Figure 1 : la géographie du Partenariat oriental	7
Figure 2 : les échanges commerciaux avec les partenaires orientaux	13
Figure 3 : contingent tarifaire de la Moldavie	18
Figure 4 : les gazoducs Nord Stream 1 & 2.....	24
Figure 5 : le gazoduc transadriatique	25
Figure 6 : Classement des pays en fonction de la réglementation des affaires (cost of doing business), 2006-2015.....	31
Figure 7 : Indice de perception de la corruption, 1999-2015 (classement mondial).....	33
Figure 8 : L'Europe orientale, un « entre-deux » russo-européen.....	48
Figure 9 : Les alliances inter-étatiques dans l'espace eurasiatique	50
Figure 10 : L'Europe militaire en 2020 : OTAN et OTSC.....	51
Figure 11 : Les préférences des États membres du Partenariat oriental sur l'intégration politique et économique	53
Figure 12 : Les revendications territoriales en Moldavie	57
Figure 13 : Les États du Caucase du Sud	58
Figure 14 : Le conflit dans le Haut-Karabagh	60
Figure 15 : Les Européens et la poursuite de l'élargissement	66

Annexes

Annexe 1 : Entretien de Monsieur Florent Parmentier, secrétaire général du CEVIPOF et enseignant à Sciences Po.

1. Nous sommes en 2021, le Partenariat oriental a 12 ans cette année. Quel bilan tirez-vous de cette politique aujourd'hui ?

Florent Parmentier - Ce qu'il faut voir, c'est que cette politique, elle a une histoire. Elle vient de de la politique européenne de voisinage qui avait été lancée en 2003-2004. Politique européenne de voisinage qui avait, pour ses détracteurs au sein de l'Union européenne, une difficulté principale : elle n'était pas assez régionalisée. Donc il fallait, dans le cadre de cette politique européenne de voisinage, des angles plus spécifiquement régionaux. C'est ainsi qu'est née l'Union pour la Méditerranée, qui était censée être une union méditerranéenne au départ, et quand l'Union pour la Méditerranée a été lancée, des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que les pays d'Europe du Nord ont essayé d'avoir une contrepartie et un contrepoint qui serait la politique du Partenariat oriental. Les pays du PO n'ont rien de surprenant, c'est ce que nous retrouvons dans la politique européenne de voisinage. C'est la raison pour laquelle, au départ, nous étions partis en 2002-2003 sur les premiers projets : quelque chose qui incorporerait la Russie, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine seulement. Et c'est comme ça que nous avons eu à la fois une extension Sud et une extension Est, avec le Caucase, ce dernier ayant été inclus à la suite de la révolution des roses géorgienne.

Le PO vient de là. Mais aussi d'un élément qui s'était produit juste avant le lancement de cette politique, qui était que s'il remonte au premier semestre 2009, c'est quelques mois après la guerre d'août 2008 entre la Russie et la Géorgie. Nous avons de ce point de vue là un élément important qui explique que l'évaluation que l'on peut faire de ce projet doit être différenciée. Si l'on regarde ce pourquoi le PO a été fait, c'est-à-dire, est ce que ça a permis un rapprochement des sociétés vis-à-vis de l'UE, nous pouvons constater que sur certains plans, ça a plutôt réussi. Si l'on regarde la réorientation commerciale de la Moldavie en 2005-2006, c'était 85 % des exportations de vin moldave qui allaient vers la Russie. Aujourd'hui, le premier marché d'exportation pour le vin moldave, c'est la Roumanie seule, puis c'est la Chine, et enfin la Russie juste derrière ça. Ce sont les statistiques de 2019.

Cela nous indique tout simplement que sur certains plans comme celui-ci, et en quelque sorte, les opportunités commerciales et de développement économique ont plutôt bien réussi. Et ce que nous avons pu voir également, c'est que l'adaptation d'un certain nombre d'acteurs fonctionne plutôt bien. D'autres points ont, en revanche, moins bien marché. Est-ce que politiquement nous sommes plus proches de l'ensemble de ces pays ? Il faut voir qu'entre-temps la situation a changé, qu'au milieu de cette période du PO il y a eu la guerre en Ukraine. Un État comme l'Arménie a été contraint de s'éloigner du PO, en tout cas de ne pas signer d'accord d'association, tout simplement pour des questions sécuritaires, qui malheureusement, ont éclaté à l'automne dernier. Par conséquent, si l'on regarde ce point-là, nous pourrions dire, après tout, que le PO est un échec puisqu'il y a eu deux conflits sur six pays en 12 ans. Mais le PO n'a pas été fait pour répondre à des questions de sécurité. Il a été conçu pour répondre à des questions liées, en quelque sorte, à tout simplement inclure ces pays dans un espace géoéconomique européen. À ce titre, si l'on regarde les questions de migration, c'est aussi un point intéressant. Ça faisait partie des questions de facilitation de la libéralisation de la circulation, et il y a eu là aussi des progrès. Mais ces progrès ont été en quelque sorte fragilisés par la crise migratoire de 2015. Et nous voyons bien quand on évalue cette question, qu'il faut à la fois voir ce que le PO était censé être en 2009, les différences que nous avons entre l'Europe de 2021 et celle de 2009 : il y a eu énormément de crises, des crises géopolitiques, des conflits comme celui de l'Ukraine, il y a eu le choc migratoire, et puis la crise de Covid-19. Nous constatons que dans l'ensemble de ce cadre-là, c'est une politique qui a été faite par les Européens pour apprendre et pour d'une certaine manière se rapprocher des sociétés concernées. Cela a été fait pour remplacer une politique d'élargissement qui, aujourd'hui, n'est plus envisageable à court terme pour ces pays, et donc il y a forcément à la fois des enjeux qui ont été plutôt décevants et d'autres qui ont plutôt marché convenablement.

2. Pensez-vous que le Partenariat oriental permette à l'UE de consolider des alternatives énergétiques vis-à-vis de la Russie ? Par exemple, le gazoduc transadriatique partant de l'Azerbaïdjan et passant par la Géorgie, contrairement aux *Nord Stream 1 & 2*.

Florent Parmentier - Il y a plusieurs choses à préciser pour bien répondre à la question. Premièrement, la nature des questions gazières par rapport aux questions pétrolières, et pourquoi il y a une attention particulière des Américains et des Européens sur cette question de *Nord Stream 2*. Premier élément, c'est que le marché du pétrole est un marché mondialisé, donc on peut acheter son pétrole en Russie comme ailleurs. En fait, comme c'est mondialisé, il n'est pas tout à fait possible de faire du chantage à l'énergie. D'un autre côté, le pétrole était une énergie de guerre, sur lequel il fallait faire main basse sur les ressources ; le gaz - en revanche - était considéré comme une énergie de paix, c'est-à-dire qui oblige une coopération entre les différents pays, qui traverse, qui produit et qui consomme. Il y a de ce point de vue-là une particularité liée au marché du gaz, qui est que c'est un marché globalement régionalisé.

Cependant, c'est une nouveauté aussi des 10-15 dernières années : le développement du gaz naturel liquéfié qui vient troubler un petit peu ce jeu régionalisé du marché. Maintenant, si l'on regarde bien effectivement l'énergie dans les pays du PO, là vous parlez essentiellement d'un domaine qui est celui de l'exportation du gaz qui peut être faite pour des usages à la fois industriels ou pour des usages privés. Les deux ne sont pas du même ressort. Ce qu'il faut voir, c'est que cette énergie gazière est une énergie qu'on appelle de complément par rapport au développement du renouvelable. En clair, l'Europe a besoin de ressources importantes, pour le moment en matière gazière, c'est une énergie de transition. Dans 20-30 ans, il est vraisemblable que ce sera remplacé par d'autres sources énergétiques, et notamment par une source qui est l'hydrogène, dont nous voyons aujourd'hui que les développements sont assez rapides. Nous parlons des quelques prochaines années, mais surtout de gazoducs qui sont là pour 10, 20, 30, 40, 50 ans parfois, donc des projets relativement longs.

Une fois que l'on sait ça, quelle était la situation il y a une dizaine d'années et quelle est celle d'aujourd'hui ? Il y a une dizaine d'années, l'essentiel du gaz russe était exporté via la Biélorussie et l'Ukraine. Cette dernière était un pays de transit. Plusieurs crises gazières se sont succédé à ce sujet depuis les années 2000 : par exemple la crise de 2005-2006 et celle de 2009. Un certain nombre de points comme ceux-là sont importants à rappeler.

Et disons que ce qui était surprenant, c'est que du temps de l'Union soviétique, il n'y a pas eu de rupture d'approvisionnement, en tant que tel, des Soviétiques vers l'UE. L'idée, tout simplement, qui s'est imposée il y a une quinzaine-vingtaine d'années maintenant, était celle que pour être en toute sécurité l'UE devait aller vers davantage de diversification. C'est au nom de cette diversification que finalement, les Américains et d'autres pays ont poussé vers le développement de gazoducs qui passeraient de l'Azerbaïdjan vers les États européens. Sachant qu'au départ, la critique était que la Russie n'est pas un État démocratique et donc qu'il faut s'en méfier, mais l'Azerbaïdjan ne l'est pas davantage, voire moins ; il y a de ce point de vue-là, un élément quand même intéressant de contradiction du discours européen.

La diversification faisait partie des points importants, mais personne n'est d'accord sur ce dont il s'agit. Est-ce que la diversification, c'est le gaz qui vient un petit peu d'Iran, un petit peu d'Azerbaïdjan, un petit peu de Russie, etc., ou du Kazakhstan. Ou est-ce que c'est une diversification des routes, c'est-à-dire éviter en fait que tout ou 80 % des ressources passent par l'Ukraine et la Biélorussie. Est-ce que la diversification, ce sont de nouvelles technologies qui permettent de produire du gaz naturel liquéfié, pas forcément une meilleure alternative pour l'environnement dès qu'on dépasse une certaine distance. Ce que qui est en jeu avec *Nord Stream 2*, ce sont plusieurs choses. C'est effectivement un projet poussé par l'Allemagne, de manière très forte, et elle ne cédera pas sur la réalisation de ce gazoduc, même s'il y aura des difficultés avec les États-Unis sur ce plan-là. En effet, les routes et l'approvisionnement gazier font peur à un certain nombre de pays, la Pologne en premier chef et aux Pays baltes parce qu'il y a cette idée qu'à partir du moment où les Allemands sont servis, les Russes pourront recourir à des blocus. Toutefois, un blocus gazier ne peut pas être créé comme ça, tout simplement parce que le gaz doit soit être stocké, soit écoulé, mais une fois qu'il est extrait, il ne peut pas être conservé indéfiniment sur place.

C'est là, en fait, où il y a des formes d'incompréhension et je vous renvoie peut-être à un article de 2008, il me semble de quelqu'un qui s'appelle Pierre Noël ; vous pouvez trouver sur le ECFR, le groupe de réflexion, et qui disait en substance : le problème de l'Union européenne n'est pas celui de la diversification²⁶. À un moment, 100 % des importations de pétrole des États-Unis venaient du Canada ou quelque chose de très

²⁶ Noël, P. (2008, novembre). *Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas*. European Council on Foreign Relations. https://www.files.ethz.ch/isn/93632/Beyond_Dependence_1108.pdf

similaire, donc c'était une dépendance supérieure à celle que les Européens ont vis-à-vis de la Russie. Pour autant, on n'a jamais entendu les Européens crier en disant : que mon Dieu, les Américains étaient susceptibles de faire l'objet d'un chantage canadien. Il y a bien une dimension politique dans les échanges commerciaux en question. S'ajoute à cela le développement du gaz naturel liquéfié en provenance des États-Unis qui pose aussi une question des intérêts américains dans nos pays, c'est-à-dire *grosso modo* leur capacité à exporter, etc., qui vient troubler aussi la question des relations Europe-Russie en matière gazière. Si l'on fait le bilan, quel a été l'apport du PO sur ces questions-là ? Cela n'a pas eu de répercussions sur les questions énergétiques aussi conséquentes qu'on le souhaiterait ou qui seraient peut-être possibles. Cela a été l'occasion essentiellement d'exporter un ensemble normatif, c'est-à-dire des règles du jeu en matière énergétique vers les pays concernés. Et donc ça suppose beaucoup de choses, mais il y a plusieurs éléments dans notre coopération en matière énergétique, il y a la question des gazoducs qui est un développement à part, j'ai presque envie de dire très riche ; mais aussi la question pour les Européens d'exporter les économies d'énergie. C'est une manière, en fait, de répondre aux questions du réchauffement climatique. C'est également une manière d'aller vers plus de neutralité carbone. On dénote comme ça un certain nombre d'accompagnements qui sont à envisager.

Par exemple, comment aider l'Ukraine pour fermer ses usines de charbon qui sont extrêmement polluantes. C'est l'énergie la plus polluante. Cela peut être une politique énergétique menée dans le cadre du PO et qui peut être une politique importante : comment développer les économies d'énergie dans les habitations en Ukraine, etc. ; comment verdir un certain nombre d'énergies. Nous savons qu'il y a une dizaine d'années, pour une unité de PIB produite en Allemagne avec une unité de pollution, la même unité de PIB provoquait six unités de pollution en Ukraine. Cela veut dire que les productions ukrainiennes sont beaucoup plus sales pour tout un tas de raisons et donc l'unité de PIB est extrêmement sale. Ce sont des développements qui sont pris en compte dans le cadre de la politique européenne de voisinage, de même que par exemple, le financement de nouvelles sources d'énergie et des sources d'énergie renouvelable. C'est cet ensemble qu'il faut prendre en compte et ça doit être d'autant plus pris en compte que le PO, en l'occurrence, n'échappe pas à un autre développement qui est celui du pacte vert de l'UE, qui consiste notamment à décarboner l'énergie européenne à horizon 2050. L'ambition, c'est d'être le premier continent neutre en matière carbone à horizon 2050. Et là-dessus,

les Européens s'engagent largement et ils ont intérêt finalement à se rapprocher des pays du PO.

3. En 2010, vous publiez un article sur les marges orientales de l'UE et l'inconfort d'être voisin, avec cette idée « d'introuvable frontière ». Selon vous, comment peuvent évoluer les marges européennes dans le cadre des frontières sur cet espace de voisinage commun avec la Russie, alors que les tensions sont actuellement vives entre les deux blocs ?

Florent Parmentier - Les tensions non seulement sont très vives, mais sont peut-être même encore pire qu'il y a une dizaine d'années. Les questions qui se posent aujourd'hui, sont effectivement de trouver un *modus vivendi*, à savoir comment faire quand un président considéré comme pro-russe et une présidente considérée comme pro-européenne en Moldavie (c'est le cas récent de cet automne), comment faire pour que les choses se passent le moins mal possible. Et donc ça suppose effectivement qu'il y ait plusieurs jeux de frontières. Quand je dis plusieurs jeux de frontière, il est compliqué de demander à ces pays de prendre position à 100 % pour l'un ou l'autre partenaire, puisque très souvent ça aura des coûts. Et surtout, nous aurons du mal partout à regrouper l'ensemble de la population sur une même longueur d'onde. Pour des questions de consensus, pour des questions internes et pour des questions aussi de capacité de l'Europe à aller jusqu'à un certain point et à soutenir les pays du PO, la question qu'il faut se poser effectivement, c'est comment développer l'État de droit dans les pays concernés, permettre qu'ils se développent économiquement, sans pour autant tomber dans des conflits géopolitiques avec la Russie.

C'est en effet le travail des dix prochaines années. Ça ne repose pas que sur les Européens, mais aussi sur le comportement russe, et pour le moment, les choses ne vont pas dans le bon sens, mais il y a des va-et-vient, donc nous savons ce qu'il en est aujourd'hui. Nous pouvons avoir une intuition, si l'on prolonge les courbes actuelles, les méfiances réciproques, voire l'hostilité entre l'Europe et la Russie peuvent être amenées à continuer. Mais il y a cinq ans, l'idée qu'il y ait un Brexit et Donald Trump élu aux États-Unis n'était pas une idée majoritaire. Il faut aussi voir qu'il y a des points d'inflexion. Enfin, il faudra observer s'il y a des points d'inflexion prévisibles à l'avenir.

4. Après un premier grand bilan du Partenariat oriental en 2020, on distingue deux groupes ayant initié un rapprochement avec l'UE à différents niveaux. Le premier plus proche de l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ; le second plus distant pour l'instant avec la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Y-voyez-vous deux processus de rapprochement distincts pour l'avenir ?

Florent Parmentier - Ce que vous montrez est assez vrai, c'est même assez cohérent dans le temps. C'est-à-dire qu'au sein des trois pays qui se rapprochent le plus de l'UE, il y a parfois des préférés. Alors un temps, la Géorgie a été l'État le plus le plus prometteur, puis l'Ukraine, puis la Moldavie, puis il y a eu des fatigues de la Géorgie, des fatigues de l'Ukraine, des fatigues de la Moldavie. Et donc nous sommes un peu comme un tourniquet où on voit au fur à mesure qui est l'État préféré : c'est celui qui prend des réformes qui vont dans le meilleur sens pour les Européens. Oui, clairement en fait, on s'aperçoit qu'il y a un plan de temps avec quelques inconnues. L'une des premières inconnues, c'est la situation en Biélorussie. Pour dire les choses de manière rapide, la Biélorussie est l'État qui partait avec le plus haut niveau de PIB du PO, et si c'était au sein de l'UE, ce serait un tout petit peu au-dessus. Évidemment, il faudrait voir ça avec la crise de Covid-19 et ses répercussions, ainsi que les manifestations des derniers mois. Mais *grosso modo*, c'était l'État le plus développé du PO en matière économique. C'était également le cas le plus développé du PO en matière sanitaire, c'est-à-dire que le taux de mortalité infantile en Biélorussie était inférieur à celui de la Grande-Bretagne. Pour 1000 jeunes de moins d'un an, il y avait 3-4 morts je crois à peu de choses près. En tout cas, c'était un taux qui était le plus bas, et de loin du PO. Il y avait un niveau de développement d'industrie, notamment électronique, mais pas seulement, l'industrie digitale etc., extrêmement développé, à tel point que les Polonais, depuis quelques mois, essaient de les récupérer et les Ukrainiens aussi.

Ainsi, nous voyons bien là-dessus dans quel sens ira la Biélorussie. Il y a une véritable inconnue et ce pays pourrait tout à fait être à l'avenir une sorte de nouvelle Finlande ; c'est-à-dire que pendant très longtemps, les Finlandais n'aiment pas qu'on dise ça, mais ils ont eu un système de développement très particulier, tourné plutôt économiquement à l'Ouest, mais en matière géopolitique, ils étaient contraints d'intervenir ou d'être neutres du côté de l'Union soviétique. Donc on s'aperçoit bien qu'il y a ce genre de rapprochement qui pourrait être amené à se développer. Pour conclure là-dessus, il y a effectivement deux jeux, mais au sein de ces différents pays, rien n'indique par exemple qu'à un moment

la question politique en Ukraine ne sera pas qui a commencé la guerre de 2014, mais comment agissons-nous maintenant pour s'en sortir. Et si c'est cette question qui se pose, il y aura probablement des choix douloureux à faire, en se rapprochant d'une Russie qui a été le pays agresseur, mais qui tient une partie des clés de de l'Ukraine de l'Est, tout simplement pour le règlement du conflit.

5. Un prochain sommet sur le Partenariat oriental doit se tenir fin 2021, quelle suite imaginez-vous pour les différents acteurs du Partenariat oriental ? Pour aller plus loin, sur le plan budgétaire, pensez-vous que l'UE soit prête à considérer le Partenariat oriental comme une priorité, même après cette pandémie ?

Florent Parmentier - Il y a deux questions. Il y a la question rapide qui est celle du rôle de l'UE en période de Covid-19 dans les pays du PO et de la concurrence qui s'exerce vis-à-vis de la Russie. Nous avons des mécanismes d'exportation de dose de l'Union vers la Moldavie pour prendre un exemple très précis. Et puis il y a l'autorité du médicament moldave qui a accepté le vaccin Sputnik V, avec une présidente plutôt européenne qui n'y est pas très favorable et puis une opposition qui pousse beaucoup vers l'adoption du Sputnik V. Nous voyons bien que la crise du Covid-19 et les pays concernés constituent déjà une question extrêmement présente à travers celle de la puissance vaccinale des uns et des autres. Mais la Roumanie est très impliquée dans ce processus-là. On s'aperçoit qu'alors qu'il manque des doses pour l'UE, nous sommes capables d'en exporter, ce qui est une manière de répondre à la question. En revanche, jusqu'où ces pays se positionneront sur l'agenda européen ?

Il faut bien voir que les pays concernés ont des soutiens au sein de l'UE ; en tout cas, ils ont des voisins. C'est la relation Roumanie-Moldavie, c'est la relation Pologne-Ukraine, la Hongrie, la Slovaquie faisant partie aussi des pays qui ont des intérêts, qui peuvent être divergents d'ailleurs en Ukraine. Ainsi, nous avons de ce point de vue-là un assez grand nombre d'acteurs. Et donc le PO ne tombera pas tout en bas des préoccupations de l'UE. Pour autant, effectivement, est-ce que ça viendra dans le cadre d'un processus d'élargissement rapidement ? Non, *a priori* puisque ça passera d'abord par les Balkans ; s'il doit y avoir un prochain élément d'élargissement, ce sera certainement la Serbie avant la Biélorussie. Ce sur quoi il faut que l'on se concentre, c'est de repartir des besoins des pays concernés et puis de réfléchir en fonction de ça à notre offre. Mais il faut observer que toutes les politiques européennes auront des prolongements dans les politiques du PO. La question c'est de savoir effectivement, à la fois le type d'ordre qu'on exporte sur

place, et puis aussi de savoir aujourd'hui que nous ne sommes pas tout seul. Si l'on regarde par exemple en Ukraine, elle s'est beaucoup rapprochée de la Turquie. La Chine est un acteur important aujourd'hui en Ukraine. Nous avons vu il y a quelques semaines la volonté d'achat d'une entreprise d'armement ukrainienne dans l'aéronautique par les Chinois, et ce sont les Américains qui ont en fait poussé les Ukrainiens à la nationaliser. Les États-Unis, la Turquie, la Chine et la Russie ont leurs intérêts. Si je parlais du Caucase, il faudrait rajouter l'Iran parmi les puissances régionales. Et globalement, nous ne sommes plus dans la situation des années 90, pour l'élargissement en 2000, où l'UE était le seul choix politique, donc la seule voie qui s'imposait, ce qui n'était pas un réel choix. De ce point de vue-là, c'était une évidence. Il n'y a rien d'évident pour le PO dans les six pays qui nous concernent et donc ça suppose que les Européens renforcent un peu leur politique et regardent ce qui se fait.

Je vous renvoie au titre d'un ouvrage qui vient de sortir, qui s'appelle *La valse européenne : les trois temps de la crise* d'Élie Cohen et de Richard Robert (2021). L'approche qui y est développée, c'est que l'Europe est d'abord décevante, poussée dans une forme de passivité qui est assez énorme, puis une forme de ressaisissement, et puis, surpris par une forme d'audace, vous expliquent les auteurs, on se prend à l'égal d'autres acteurs géopolitiques, etc. Ainsi, nous verrons si cette valse à trois temps opère du côté du PO. Ce qui est certain, c'est que l'Europe est déjà présente, qu'elle peut mieux faire sur un certain nombre de plans. Mais néanmoins, je pense que ceux qui s'attendaient à une nouvelle forme d'élargissement seront déçus. Les montants proposés sont très différents et les États concernés ont aussi une histoire différente de ceux qui sont aujourd'hui dans l'UE. Et dont certains, la Pologne et la Hongrie connaissent des difficultés de toute façon. Alors qu'il y a 10-15 ans, la principale peur était de savoir si les Roumains et les Bulgares allaient bien se comporter au sein de l'UE. Et nous voyons que les problèmes sont venus de la Hongrie et de la Pologne qui étaient les bons élèves. Cela nous amène quand même là-dessus à prendre un petit peu de distance et puis j'allais dire de recul par rapport à ce type de situation.

Propos recueillis le 29 mars 2021.

Annexe 2 : Entretien de Monsieur David Teurtie, docteur en géographie, spécialiste de la géopolitique russe et eurasiatique, enseignant à l'ISIT et à l'INALCO.

1. Nous sommes en 2021, le Partenariat oriental a 12 ans cette année. Quel bilan tirez-vous de cette politique aujourd'hui ?

David Teurtie - Tout dépend de quel point de vue l'on se place : si c'est en termes de coopération économique, de stabilisation politique, de relations entre l'UE et ses voisins pris de manière individuelle ou bien collective. La question se pose également de la politique de l'UE envers d'autres puissances d'Europe orientale : la Russie en premier lieu, mais aussi la Turquie qui est un acteur important dans cette région.

En termes d'échanges économiques, la situation diffère fortement entre les pays du Partenariat, à l'exemple de l'Ukraine et de la Biélorussie. Ces deux pays ont une participation au PO très différenciée puisqu'une zone de libre-échange est mise en place entre l'UE et l'Ukraine tandis que la Biélorussie s'est tournée vers les structures qui sont dominées par la Russie. Cependant, les échanges entre l'UE et l'Ukraine ont augmenté en proportion principalement parce que les échanges entre Kiev et Moscou ont baissé. La Géorgie voit la part de ses échanges avec l'UE rester à des niveaux relativement faibles, soit environ un quart de son commerce extérieur, alors que c'est l'un des deux pays – avec l'Ukraine – qui s'est le plus tourné vers l'UE ; une politique de rapprochement avec l'Union qui fait par ailleurs consensus dans la classe politique géorgienne.

De ce point de vue, le Partenariat a des effets limités. Il y a indubitablement une augmentation de la part de l'UE dans ces pays, si on les prend de manière globale, mais qui n'est peut-être pas si importante qu'attendue. En termes de développement économique, les pays du PO restent malheureusement les pays les plus pauvres du continent. En PIB par habitant, l'Ukraine est même devenue le pays le plus pauvre d'Europe, très loin de la Russie voisine, davantage encore de l'UE. En fait, elle a subi un appauvrissement depuis plusieurs années. C'est en partie lié au conflit qu'elle connaît avec la Russie et cela nous amène donc à la question de la stabilisation.

Est-ce que le PO a permis de stabiliser la région ? On peut clairement dire que la réponse est non alors même que c'est un des objectifs majeurs de ce partenariat. Le PO n'a pas permis de stabiliser la région puisque depuis son lancement, on a au contraire une multiplication des conflits : en premier lieu le conflit ukrainien, mais aussi plus

récemment celui entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Ces conflits ont des dimensions très différentes. Dans le premier cas, ce sont des interventions armées de la Russie qui sont en cause. Dans le second cas, c'est davantage un conflit bilatéral entre deux pays qui se disputent une région à leurs frontières immédiates, et qui sont soutenus par des puissances régionales. Bien qu'ils soient de natures différentes, le PO n'a pas été en mesure les empêcher. Du côté de l'Ukraine, les tensions continuent, tandis qu'en ce qui concerne l'Arménie et l'Azerbaïdjan, la solution est venue de Moscou. C'est donc complètement contraire à l'idée d'une stabilisation qui serait générée par l'UE sur ses marges. Le bilan est donc très mitigé. Il est sans doute plus positif quant à l'exportation de normes européennes, notamment vers les pays qui se sont le plus impliqués. La Géorgie est souvent mise en avant comme une réussite à ce niveau, de surcroît avec une démocratisation assez réussie jusqu'à ces derniers temps. Sans doute aussi en partie en Ukraine, malgré la situation très difficile de ce pays ; un certain nombre de législations inspirées du droit européen s'y sont mises en place. De même en Moldavie, même si le pays est politiquement très instable et divisé.

Si on regarde de manière globale, les deux questions fondamentales que sont le développement économique et la stabilisation de la région, on ne perçoit pas de gains véritables en comparaison avec d'autres pays de la zone. On se rappelle la situation en Biélorussie où nous avons finalement une crise politique grave, et là encore, une incapacité de l'UE à influencer véritablement sur le comportement du régime biélorusse. Le problème fondamental du PO est qu'il se veut un instrument de stabilisation que l'Union propose à ses voisins orientaux tout en excluant le plus grand voisin de l'UE à l'Est – la Russie. Le fait que cette dernière ne fasse pas partie du PO constitue à mon avis la clé de compréhension d'une grande partie des difficultés de ce partenariat puisqu'il exclut finalement le principal voisin de l'UE et qu'il est perçu par Moscou comme un instrument visant à exclure la Russie de cette zone où elle a des intérêts très importants.

- 2. Pensez-vous que le Partenariat oriental permette à l'UE de consolider des alternatives énergétiques vis-à-vis de la Russie ? Par exemple, le gazoduc transadriatique partant de l'Azerbaïdjan et passant par la Géorgie, contrairement aux Nord Stream 1 & 2.**

David Teurtrie - Je ne suis pas certain que le PO, en tant que tel, exerce une grande influence dans la prise de décision au sujet de la construction d'infrastructures énergétiques. Ces dernières sont *in fine* réalisées selon d'autres critères, qui impliquent très largement la Turquie –en l'occurrence – alors qu'elle ne fait pas partie du PO. On voit aussi que la Russie, qui n'en fait pas partie non plus, met en place des infrastructures similaires avec le *Turkish Stream* qui est un concurrent à des projets soutenus par l'UE. *Nord Stream 2* suscite l'opposition des États-Unis pour différentes raisons, mais le *Nord Stream 1* a été construit sans trop de difficultés, là encore, en dehors de tout PO. De mon point de vue, ce partenariat peut avoir un effet facilitateur en termes de rapprochements globaux, mais ce n'est pas le PO qui a une forte influence sur la construction d'infrastructures énergétiques.

- 3. Après un premier grand bilan du Partenariat oriental en 2020, on distingue deux groupes ayant initié un rapprochement avec l'UE à différents niveaux. Le premier plus proche de l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ; le second plus distant pour l'instant avec la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Y-voiez-vous deux processus de rapprochement distincts pour l'avenir ?**

David Teurtrie - Parler de l'avenir en relations internationales est toujours un exercice un peu difficile. On peut s'appuyer sur des processus à moyen terme pour tenter d'imaginer cet avenir, mais cela reste quand même assez incertain. Beaucoup de facteurs sont en jeu. Si on s'appuie sur les dernières décennies pour tenter de déterminer certains éléments structurels, il est vrai que les trois États qui se sont le plus rapprochés de l'UE dans le cadre du PO, sont trois pays qui se sont montrés dès le départ assez septiques sur les propositions russes en matière d'intégration régionale. La Géorgie avait tardivement intégré la CEI contrainte et forcée. L'Ukraine est un État fondateur de la CEI mais avec une l'idée d'un renforcement de sa souveraineté, et non pas d'une intégration tous azimuts. Et la Moldavie était dans une situation d'entre-deux mais marquée par le séparatisme de la Transnistrie et donc plutôt distante de Moscou, du fait de ce conflit. Il y a eu des alternances politiques, mais dans l'ensemble certaines continuités, alors même que la

Biélorussie et l'Arménie sont restées, pour différentes raisons, proches de Moscou depuis les années 1990 jusqu'à maintenant. Et l'Azerbaïdjan est aussi dans une situation d'entre-deux, mais avec une approche différente de la Moldavie. Bakou s'est rapprochée de l'Occident au niveau économique parce que ce dernier a été pourvoyeur de capitaux pour l'industrie pétrolière. Mais la dynastie Aliev mène une politique prudente d'équilibre entre puissances et de prise en compte des intérêts russes. Il s'agit plutôt d'une tendance à la coopération régionale avec la Russie et la Turquie aux dépens d'un rapprochement avec l'UE.

Si on se projette, on peut s'appuyer sur ces tendances-là en se disant qu'il n'y a pas de raison qu'elles soient fondamentalement remises en cause. Par exemple, Viktor Ianoukovitch avait été élu en s'appuyant sur deux axes : d'une part de bonnes relations avec la Russie puisqu'il s'appuyait sur un électorat russophone, et d'autre part la conclusion d'un partenariat avec l'UE et particulièrement d'une zone de libre-échange. Il cherchait donc un équilibre, mais qui impliquait un rapprochement avec l'Union. Cependant, au moment de signer cet accord, il a fait volte-face parce que la Russie lui a fait comprendre qu'elle ne l'accepterait pas et qu'il y aurait des rétorsions économiques très importantes. Il a alors compris que compte tenu de sa base électorale, il risquait d'être perdant. Toutefois, il n'a pas réalisé que ça allait précipiter sa chute. Pourtant, l'équipe pro-occidentale qui est arrivée au pouvoir n'a fait que signer l'accord que Ianoukovitch avait conçu pendant sa présidence, ce qui est quand même tout à fait étonnant. C'est donc la continuité dans les relations avec l'UE qui l'a emporté.

Ce qui est intéressant est de voir si on se dirige plutôt vers une accentuation de l'intégration de ces pays avec l'UE, ou est-ce qu'on risque au contraire d'assister à un effritement de l'influence de l'Union. Cette question renvoie d'une part à l'évolution des régimes politiques. Il est bien clair que si l'on avait une alternance en Biélorussie par exemple, elle s'ouvrirait davantage à l'UE car elle est tellement fermée aujourd'hui, que l'on ne pourrait que constater une ouverture vers l'Ouest. Mais ça n'en prend pas du tout le chemin car la Russie a bien fait comprendre lors de la crise biélorusse qu'elle souhaitait garder cet État dans son aire d'influence. Il y a des signaux intéressants à suivre sur l'Azerbaïdjan qui a annoncé son intention de se rapprocher de l'Union économique eurasiatique, voire d'y adhérer, ce qui suscite un grand scepticisme de l'Arménie qui en est déjà membre. Cela va plutôt dans le sens d'un éloignement de ce pays d'une perspective de rapprochement avec l'UE. C'est assez complexe en Arménie car elle est

membre de l'UEE avec un consensus sur ce point au sein des élites arméniennes, mais dans le même temps, elle a signé un partenariat avec l'UE qui est par ailleurs très différent de celui avec l'Ukraine et la Géorgie, dans la mesure où il ne contredit pas les obligations d'Erevan dans le cadre de l'UEE : les élites arméniennes cherchent à se rapprocher de l'Europe tant que c'est compatible avec les liens avec la Russie. Elles tentent donc d'avoir une position d'équilibre même si en réalité, l'Arménie est sans doute le pays le plus dépendant de la Russie. Si on regarde la Géorgie, il y a un consensus sur l'intégration européenne parmi les élites, le problème renvoyant davantage à ce que l'UE peut proposer en plus de ce qui a déjà été fait. Un deuxième problème émerge depuis quelques mois avec une crise politique interne durable. Cette crise inquiète certains observateurs qui se demandent s'il n'y a pas des signaux d'un recul de la démocratisation de la Géorgie, alors même qu'elle est désignée comme le bon élève de l'ensemble du PO.

Le gros problème pour une poursuite du rapprochement avec l'UE, c'est que cette dernière n'a pas forcément de projet très structuré pour l'avenir dans cette région, au-delà de l'application des termes de ce partenariat. De plus, elle reste ambiguë en ne tranchant pas officiellement sur la question de l'adhésion. Il n'y a pas de prise de position claire pour dire « non, vous ne pourrez pas adhérer et nous allons construire des relations proches, mais dans un autre cadre que l'adhésion », ou alors « oui, même si c'est dans un avenir lointain, vous avez vocation à rejoindre l'UE ». Cette ambiguïté est un frein évident à la poursuite du rapprochement.

- 4. À votre avis, peut-il y avoir une coopération efficace entre l'UE et la Russie via le Partenariat oriental, notamment sur les enjeux migratoires, énergétiques, et la résolution des conflits gelés ? Par ailleurs, le Partenariat oriental pose-t-il nécessairement l'UE et la Russie en concurrence entre les accords de libre-échange complet et approfondi d'une part, et l'Union économique eurasiatique d'autre part, ou ces deux modèles peuvent-ils être complémentaires sans que les États membres du Partenariat oriental soient confrontés à un service à la carte ?**

David Teurtrie - Le PO est conçu comme un dialogue entre les six États en question et l'UE sans aucune participation de la Russie. Même si on le souhaitait, il n'est pas construit dans cette perspective. Les deux modèles, UE et UEE, sont en concurrence, car comme on l'a vu lors de la crise ukrainienne, la Russie a considéré que l'offre européenne empêchait l'Ukraine d'intégrer les structures économiques proposées par Moscou. *De facto*, il y a

concurrence et l'UE était au courant des propositions d'intégration économique faites à l'Ukraine, qui étaient antérieures au PO. Viktor Ianoukovitch avait même proposé des réunions à trois entre l'Ukraine, la Russie et l'UE, pour discuter de l'accord bilatéral UE-Ukraine et voir éventuellement ce qui était acceptable ou non pour Moscou. C'était plutôt une proposition raisonnable, or elle a été refusée par la Commission européenne qui a déclaré ne pas vouloir discuter avec un État tiers d'un accord négocié avec un voisin. Il s'agissait d'une réponse très formelle mais qui ne tenait pas du tout compte des réalités économiques et géopolitiques que l'on connaît dans cette région. La vision de la Commission ne s'inscrivait pas dans un dialogue, ni dans une coopération. Les perspectives ne sont pas meilleures aujourd'hui compte tenu des relations très difficiles entre l'UE et la Russie. Il faudrait trouver un format de dialogue différent, *a minima* entre UE, Russie et les pays du PO, tout en sachant que les relations de ces États avec les deux pôles sont complexes d'un pays à l'autre. On pourrait tout à fait imaginer un forum entre l'UE et les pays du voisinage partagé avec la Russie sur des questions très concrètes, qui soient d'intérêt commun et qui sortent d'aspects trop politiques ou géopolitiques.

5. Un prochain sommet sur le Partenariat oriental doit se tenir cette année, quelle suite imaginez-vous pour les différents acteurs du Partenariat oriental ? Pour aller plus loin, sur le plan budgétaire, pensez-vous que l'UE soit prête à considérer le Partenariat oriental comme une priorité, même après cette pandémie ?

David Teurtrie - Depuis la création du PO, l'UE a connu de nombreuses crises. Ces dernières ont été soit propres à l'Union soit communes avec le reste du monde (la dernière étant la pandémie de Covid-19), mais le problème pour l'UE est qu'en l'occurrence, la réponse donnée à ces crises n'est pas forcément très satisfaisante d'un point de vue interne entre États membres et qu'il y a donc un questionnement très fort sur les priorités du développement de l'UE. Doit-on travailler à un approfondissement de l'intégration de l'Union telle qu'elle existe et laisser de côté les idées d'élargissement externe, ou doit-on continuer à s'élargir pour maintenir une forme de dynamique « positive » ? À l'heure actuelle, la première option semble être celle qui fait consensus, en tout cas entre les grands acteurs de l'UE : Paris et Berlin avant tout, mais aussi l'Italie et surtout des pays de l'Ouest de l'Union. Soit arrêter tout élargissement, soit se contenter éventuellement d'ouvrir aux Balkans occidentaux puisqu'il y a eu des promesses de faites de longue date, mais on s'arrête là. Concernant le PO, je pense que l'UE aura une politique

de continuité sur les moyens alloués à ce partenariat, certainement à hauteur de ce qu'elle faisait précédemment mais je ne crois pas qu'elle soit plus ambitieuse qu'auparavant. Sachant que les moyens budgétaires sont déjà difficiles à mobiliser pour relancer les économies au sein de l'UE, il paraît difficilement concevable que l'Union puisse augmenter son aide auprès des pays du PO. Reste la question de savoir si d'autres puissances pourront proposer une offre plus intéressante à ces États, notamment la Russie, la Turquie qui est très dynamique dans sa politique extérieure, ou encore la Chine qui a pu être considérée comme un acteur important dans la région même si les signaux sont plutôt négatifs aujourd'hui.

Propos recueillis le 20 avril 2021.

Annexe 3 : Entretien de Monsieur Arnaud Dubien, chercheur associé Russie/CEI à l'IRIS et directeur de l'Observatoire franco-russe à Moscou.

1. Nous sommes en 2021, le Partenariat oriental a 12 ans cette année. Quel bilan tirez-vous de cette politique aujourd'hui ?

Arnaud Dubien - Au risque de vous choquer, je pense que c'est un échec aux conséquences assez catastrophiques, en tout cas pour certains des pays concernés. La première erreur, ce sont les conditions de l'émergence en 2009, je parle d'erreur d'appréciation de la France en particulier. Je crois qu'elle n'aurait jamais dû accepter que ce programme soit de fait sous-traité à la Pologne et la Suède. Pourquoi ? Peut-être que nous l'avons oublié, ainsi que le personnel du Quai d'Orsay à l'époque, *a fortiori* le français de base l'a oublié. Je ne doute pas que la plupart des fonctionnaires bruxellois, hormis ceux des pays concernés, aient oublié l'histoire. Mais la Pologne et la Suède ont une histoire dans cette région de l'espace partagé. Les Russes s'en souviennent. D'emblée, c'était connoté politiquement ; la perception russe était d'abord prudemment négative, puis elle est devenue extrêmement négative en 2013, quand finalement l'Ukraine a été sommée de choisir entre l'Union économique eurasiatique et le Partenariat oriental. Et ça fait malheureusement partie de la marche à la guerre, il faut en être conscient. En tout cas, la marche à Maïdan, puis toutes ses conséquences.

Je rappelle que Maïdan commence autour du 20 novembre 2013, il s'agit d'abord d'une manifestation pour protester contre la décision de Viktor Ianoukovitch de ne pas aller à Vilnius. C'est comme ça que ça commence, avec la volonté d'arracher une partie de cet espace-là à l'influence russe. Je pense que c'est une immense erreur, ce qui ne justifie en rien la politique russe (annexion de la Crimée, intervention dans le Donbass). Je constate que tout en dénonçant les zones d'influence, surtout celle des autres, on a en réalité voulu mener une politique de zone d'influence et ça a abouti à des résultats tragiques pour les pays concernés, au premier rang desquels l'Ukraine.

2. Pensez-vous que le Partenariat oriental permette à l'UE de consolider des alternatives énergétiques vis-à-vis de la Russie ? Par exemple, le gazoduc transadriatique partant de l'Azerbaïdjan et passant par la Géorgie, contrairement aux *Nord Stream 1 & 2*.

Arnaud Dubien - Je ne vois pas d'effet immédiat. Des projets énergétiques en Azerbaïdjan existent, ils ont commencé par du pétrole, puis par le gaz, mais ces tracés qui passent par la Géorgie et la Turquie, c'est une logique qui remonte aux années 90. Je pense que même sans le Partenariat oriental, tout ça aurait eu lieu, ça répond davantage à des logiques géo-économiques de diversification avec une politique turque par ailleurs assez ambitieuse qui vise à faire du pays une sorte de « hub ». Je ne crois pas que le Partenariat oriental ait beaucoup à voir là-dedans. En tout cas, à mon avis ce n'est pas un facteur décisif. Nous disons parfois que les ambiguïtés sont constructives, elles peuvent être aussi dévastatrices. En l'occurrence, l'Ukraine en est sortie à ses dépens. Cela a été compris différemment pour ses initiateurs : pour la Pologne, la Suède, les Pays baltes, les Britanniques. À l'époque, c'était pour eux l'antichambre de l'Union européenne. Pour les Allemands et les Français, ce n'était pas ça. Mais ces pays ont choisi de croire plutôt au message polono-suédois. Et l'ambiguïté crée des tensions, des frustrations, parce qu'à ma connaissance, ni l'Allemagne, ni la France n'ont changé de position au vu l'état de l'opinion publique ; en tout cas en France, je doute que ce soit d'actualité, même s'il peut y avoir des élargissements en catimini dans les Balkans occidentaux. Mais ce sera plus difficile pour l'Ukraine.

Je crois qu'aujourd'hui les perspectives d'élargissement à la Moldavie, à l'Ukraine et à la Géorgie sont révolues. Si jamais ça a été d'actualité ; au-delà, je pense qu'il y a(vait) une volonté des Suédois et des Polonais, non pas de faire un fait accompli, mais de créer une dynamique qui aurait rendu la chose inévitable. Et c'est précisément ce qu'ont compris les Russes. Eux, ils y ont cru aussi.

- 3. Après un premier grand bilan du Partenariat oriental en 2020, on distingue deux groupes ayant initié un rapprochement avec l'UE à différents niveaux. Le premier plus proche de l'UE avec l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ; le second plus distant pour l'instant avec la Biélorussie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Y-voyez-vous deux processus de rapprochement distincts pour l'avenir ?**

C'est difficile à dire. Encore une fois, sur le rapprochement, je suis d'accord, le constat, je le fais aussi. La question, c'est la candidature et l'intégration. Et là, il y a à mon avis une marche qui ne sera pas franchie pour différentes raisons. En Géorgie, c'est plutôt la géographie. Je ne pense pas que l'Union européenne souhaite mettre un pied dans le Caucase, car entre la Turquie, l'Iran, la Russie, c'est quand même un voisinage très périlleux. Pour la Géorgie, la raison à mon avis sera surtout géographique, même si Salomé Zourabichvili veut jouer la carte française à fond, puisqu'elle-même est française au départ. La Moldavie a plus de chances géographiques et ce n'est pas un pays très peuplé, donc à la limite ce serait absorbable ; la question demeure cependant sur la Transnistrie. L'Ukraine est trop vaste pour que son intégration passe inaperçue des opinions publiques. Remettre sur pied un pays comme l'Ukraine, c'est un autre coup que d'absorber le Kosovo ou la Bosnie. Je pense que ces pays n'entreront pas dans l'Union européenne, pas plus qu'ils n'entreront dans l'OTAN. Ce qui est tragique pour ces pays, c'est la somme d'énergie diplomatique dépensée pour des objectifs hors d'atteinte dès le départ, sans parler des guerres.

Il y aura une frustration des opinions publiques dans ces pays-là. Nous le voyons un petit peu en Ukraine, de temps en temps, mais c'est occulté parce qu'il y a la Russie en face, qui est un repoussoir très fort. De ce point de vue-là, Volodymyr Zelensky n'a pas tort quand il dit qu'il faut une perspective à un moment donné. Mais la porte est fermée, la question c'est de gérer les frustrations qui ont été créées par des maladroites ou des malentendus. Ainsi, que faisons-nous pour ces pays qui sont d'abord pauvres, alors que la vieille Europe ne veut plus payer pour sa périphérie. En tout cas, la Russie a longtemps vu l'Union européenne comme un acteur inoffensif, à la différence de l'OTAN. Mais avec le Partenariat oriental, c'est fini, notamment à cause de son aspect normatif. En réalité, nous ne savons pas quoi faire, nous sommes dans une impasse, donc nous continuons par inertie : nous disons que tout a bien marché, que c'est formidable. Il y a des programmes, il y a beaucoup de consultants qui vivent de ça et très bien d'ailleurs. Mais dans les faits,

le niveau de vie des Ukrainiens, par exemple, n'a pas spectaculairement augmenté, et ça ne date pas de Maïdan.

Vous dites que finalement le Partenariat oriental et les promesses d'adhésion à l'OTAN, et même éventuellement à l'Union européenne, aujourd'hui créent plus une impasse qu'autre chose parce que ces pays ont besoin de perspectives, mais l'Union européenne ne peut pas vraiment leur en donner et par conséquent, ça crée des tensions avec la Russie. D'où cette absence de solution aujourd'hui, qui crée des tensions de plus en plus vives entre la Russie et l'Union européenne.

Arnaud Dubien - Oui, nous arrivons au bout de la logique d'élargissement. C'est une logique qui consiste finalement à penser le continent sans la Russie, voire contre la Russie. Nous arrivons à une impasse. Bien sûr, nous pouvons aussi compter sur nos amis russes pour compliquer les choses, c'est certain. Cela nous fait revenir aux propositions d'Emmanuel Macron en 2019, et qui était déjà au fond le projet de François Mitterrand de maison commune européenne. Cela n'a pas été fait en 90 pour les raisons que nous connaissons. Aujourd'hui, les projets de remise à plat de l'architecture de sécurité européenne n'ont pas de perspectives à court terme pour les mêmes raisons. Mais c'est la seule bonne solution. S'il n'y a pas ça, il y aura forcément une ligne de fracture quelque part : aujourd'hui c'est le Donbass, peut-être demain la Biélorussie, la Transnistrie, mais c'est inévitable. Ou alors nous intégrons la Russie aux processus politico-sécuritaires du continent, ce qui a été envisagé en 92-93, y compris par les Russes. Par la suite, ils ont compris que l'élargissement serait sans eux. À présent, la question c'est de savoir jusqu'où nous allons. Au début, c'étaient les Pays baltes, la Pologne. Aujourd'hui c'est éventuellement jusqu'à Kharkov inclus, ce qui pose d'autres problèmes, y compris des problèmes de sécurité très concrets pour défendre Moscou par exemple, qui ne serait plus qu'à 10 minutes d'un missile de l'OTAN.

Nous atteignons les limites de cette logique d'élargissement avec un impensé russe, or la Russie, que cela plaise ou non. Et aujourd'hui, elle est plus forte et décidée à faire valoir ce qu'elle perçoit comme ses intérêts. De fait, nous avons un très sérieux problème en réalité. Si l'élargissement avait été conduit d'un seul coup à la fin des années 90, ça serait terminé. Mais aujourd'hui la Russie ne laissera pas faire, nous le voyons.

À votre avis, peut-il y avoir une coopération efficace entre l'UE et la Russie via le Partenariat oriental, notamment sur les enjeux migratoires, énergétiques, et la résolution des conflits gelés ?

Arnaud Dubien - Je ne le pense pas. Je crois d'abord qu'à court terme, il n'y a rien à attendre de très positif pour les raisons que nous connaissons. Là, nous atteignons des niveaux de tension et de méfiance quand même très élevés. Une discussion sur le voisinage commun n'est tenable que par une discussion géopolitique, les partages de zone d'influence. C'est précisément ce que l'Europe ne fait pas parce qu'elle estime que c'est l'histoire, que c'est contraire à ses valeurs, etc., avec des arguments très valables. L'on ne décide pas à la place des pays, des peuples, etc. Mais d'un autre côté, on ne fait pas de la géopolitique hors sol. Que faire ? Henry Kissinger récemment, Zbigniew Brezinski avant de mourir, avait considéré que la finlandisation était la meilleure solution. Je pense qu'ils ont raison. C'est aussi ce que veulent les Russes.

Par ailleurs, le Partenariat oriental pose-t-il nécessairement l'UE et la Russie en concurrence entre les accords de libre-échange complet et approfondi d'une part, et l'Union économique eurasiatique d'autre part, ou ces deux modèles peuvent-ils être complémentaires sans que les États membres du Partenariat oriental soient confrontés à un service à la carte ?

Arnaud Dubien - D'un point de vue technique, c'était compliqué d'emblée et aujourd'hui ça paraît pratiquement impossible, et c'est vraiment dommage. Le problème est là en réalité, on a refusé une discussion pour des raisons politiques. Quand je dis « on », c'est José Barroso en vérité, le président de la Commission européenne à l'époque qui a refusé de discuter avec Moscou parce qu'on ne discute pas de ça avec l'ancien empire. Ça aurait été accrédiiter l'idée d'une négociation, d'une zone d'influence, voire d'une légitimité russe qui aurait des intérêts dans cette zone, ce que l'on n'a jamais accepté. Ainsi, je pense que ça aurait été beaucoup plus raisonnable d'en discuter, de voir ce qu'il en était sur les tarifs douaniers, mais c'est trop tard depuis 2012-2013.

4. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie essaient quand même de profiter autant que possible du libre-échange avec l'Union européenne ; et finalement les trois autres pays beaucoup plus avec la Russie. Pouvons-nous imaginer en fin de compte qu'on aurait là aussi deux blocs qui s'affronteraient sur un espace géo-économique pour les deux modèles douaniers ?

Arnaud Dubien - Absolument, nous y allons tout droit ; nous y sommes presque en réalité. Et puis, un jour ou l'autre, les choses évolueront parce qu'il y aura une dynamique interne : en Moldavie, il ne faut pas sous-estimer l'aspect démographique et l'aspect socio-économique. Pour l'Ukraine, nous observons un État dans une situation absolument catastrophique. Personne ne le dit parce que c'est politiquement incorrect. Mais si vous regardez en 1991, l'Ukraine était au même niveau que la Pologne. Tandis qu'aujourd'hui, quand vous regardez le PIB par habitant, que ce soit en nominal ou en parité de pouvoir d'achat, c'est 1 pour 3 par rapport à la Russie, c'est à peu près la même chose. Et ça date d'avant 2013. Ça n'a rien à voir avec l'annexion de la Crimée et du Donbass. La vérité, c'est que la trajectoire économique de l'Ukraine depuis 1991 est catastrophique. Ce pays - comme la Moldavie - se vide de leur population. Pour l'Ukraine, au moment présent, il y aurait entre 35 et 37 millions d'habitants seulement. Sur le papier, c'est 45. Vous enlevez un peu plus de 2 millions pour la Crimée, 3 millions et demi pour le Donbass, vous arrivez alors environ à 40, plus ceux qui sont à Varsovie, à Moscou ou ailleurs, vous arrivez à peu près à 35. Je me souviens quand j'étais jeune chercheur à l'IRIS, à l'époque le SIRI se trouvait rue de Chevreuse dans le 6^{ème} arrondissement. L'ambassadeur d'Ukraine aimait comparer la France et l'Ukraine qui avaient une population presque égale. À l'époque, l'Ukraine était à 51 millions d'habitants, la France devait être autour de 60 millions ; aujourd'hui c'est 35/65. C'est aussi une réalité qui jouera sur le long terme.

- 5. Un prochain sommet sur le Partenariat oriental doit se tenir cette année, quelle suite imaginez-vous pour les différents acteurs du Partenariat oriental ? Pour aller plus loin, sur le plan budgétaire, pensez-vous que l'UE soit prête à considérer le Partenariat oriental comme une priorité, même après cette pandémie ?**

Arnaud Dubien - Je ne suis pas assez au fait des débats à Bruxelles. Peut-être, je n'exclurais pas dans une logique de compensation qu'il soit possible qu'on remette la mise pour éviter d'avoir à trancher finalement et à avoir à faire des choix, et à discuter avec les Russes sérieusement. Il est possible qu'il y ait une forme de fuite en avant, et l'argent coûte moins cher en ce moment. Ce qui est clair en tout cas, c'est que les Moldaves, les Ukrainiens et les Géorgiens vont pousser, vont essayer de convaincre les Européens que face à la Russie, il n'y a pas d'autre choix, qu'ils doivent s'engager, etc. Pour ce qui est de la réponse, je vous invite à vous renseigner à Bruxelles sur l'état d'esprit des uns et des autres, sur les marges de manœuvre budgétaire qui peuvent exister.

Il y a une demande qui est croissante. Je crois qu'il y a aussi chez ces dirigeants, sur ces pays, le sentiment que le temps ne joue pas pour leurs projets, c'est-à-dire que si ce n'est pas aujourd'hui, si ce n'est pas dans les cinq ans, ça peut être jamais. Et donc c'est un peu comme Volodymyr Zelenski et l'OTAN, il faut pousser maintenant parce que dans 10 ans, ça ne sera plus d'actualité. Cela se caractérise par une demande renforcée de ces États, une Russie qui donne beaucoup d'arguments pour une politique plus ambitieuse à ces frontières de soutien à ces États. Pour ce qui est du contexte budgétaire, je n'ai pas d'éléments. Mais sur le fond, un débat relatif à l'intégration qui n'a pas changé. Je crois que ni l'Allemagne ni la France ne sont prêtes à réfléchir sérieusement à l'intégration de ces pays-là, ça ne passerait pas en interne.

- 6. Quelle position la Russie pourrait-elle prendre prochainement vis-à-vis des pays du PO qu'elle considère comme sa zone d'influence malgré le contexte de tensions avec l'UE ? Notamment compte tenu de l'actualité avec la Biélorussie et l'Ukraine.**

Arnaud Dubien - Pour la Biélorussie, ça sera de verrouiller. Avec la Moldavie, l'adversaire est plutôt la Roumanie, évidemment. La Russie a moins de leviers, quoiqu'il y a toujours le gaz, les importations de produits agricoles, même si la Moldavie diversifie son commerce extérieur. C'est une logique d'entrave. La Russie a compris que les élections ont été perdues, que même quand les élections sont gagnées par les « pro-russes » en Moldavie, ce n'est jamais très durable ni très fiable. Ce sont des pays qui fluctuent, avec lesquels les Russes comprennent qu'ils ne peuvent pas construire grand-chose, mais

ils souhaitent éviter qu'ils basculent totalement dans la sphère d'influence occidentale. S'agissant de la Moldavie, nous serons dans cette situation un peu d'entre-deux. Je pense que la présidente actuelle essaiera d'accélérer les choses. Mais les Russes ont des leviers, notamment en Transnistrie.

La Géorgie, c'est plus clair parce qu'en réalité les conflits sont vraiment « gelés » ; les Ossètes et les Abkhazes ne veulent plus entendre parler des Géorgiens. Je ne suis pas certain que les Géorgiens aient très envie de récupérer ces régions-là. À la limite, les Géorgiens sont peut-être prêts à imaginer, je dirais de renoncer à ces territoires sécessionnistes au nom d'une intégration occidentale, euro-atlantique. Ce serait un vrai tabou qui tomberait pour le coup. Peut-être d'ailleurs qu'en Ukraine aussi, le débat avance dans les esprits en tout cas. Ce n'est pas assumable pour un président de dire : nous renonçons à la Crimée et au Donbass, et nous entrons dans l'Union européenne et dans l'OTAN. Mais la théorie de la Petite Ukraine est vivace à Kiev. On tourne vraiment la page, on renonce à ces territoires et ces populations qui ne veulent pas nous suivre et on ouvre une autre page. Là, ça pourrait effectivement faire évoluer le débat.

7. Pour vous, ça pourrait être une éventuelle sortie d'impasse qu'il y ait une évolution dans les mentalités ? Si à l'avenir justement sur ces conflits gelés, il y avait une concession de la part de ces dirigeants par rapport à là où la Russie semble s'être imposée, ça permettrait à ces États de se rapprocher de l'OTAN ?

Arnaud Dubien - Dans l'OTAN, il y a un article sur les différends territoriaux, on ne fait pas entrer de pays qui ont un problème avec ses voisins. Si du jour au lendemain, les Géorgiens disent : on renonce formellement à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud, la candidature se présente sous un jour un peu nouveau. S'il ne s'agit pas pour l'OTAN d'aller reconquérir l'Abkhazie ou de risquer un conflit à propos de l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Mais je ne crois pas que la Géorgie intégrera l'OTAN.

Propos recueillis le 19 avril 2021

Executive summary

Le Partenariat oriental a, depuis 2009, initié un rapprochement économique et politique de six pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud vers l'Union européenne. Initialement une politique européenne de voisinage souhaitée par la Pologne et la Suède pour sécuriser leur espace oriental proche et avoisinant la Russie, le PO est devenu progressivement un sujet géopolitique entre Bruxelles et Moscou pour le contrôle d'une sphère d'influence aux enjeux multiples.

D'abord une intégration économique vers le marché européen, notamment par le biais d'accords de libre-échange, le Partenariat est allé plus loin dans l'association politique grâce à la signature d'accords d'association avec la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Cependant, ces trois pays, en plus d'être d'anciennes républiques soviétiques, voient leur territoire divisé dans le cadre de conflits non résolus, dits « gelés », avec la Russie qui estime devoir préserver son « étranger proche », à savoir sa zone d'influence issue de son histoire soviétique.

Par ailleurs, l'UE, forte de sa puissance normative, cherche à renforcer ses échanges commerciaux, énergétiques ou encore culturels en rapprochant les pays du PO de ses marges, et ce, en exportant ses normes qu'adoptent alors ces pays pour mieux accéder et intégrer son marché intérieur. Toutefois, cette intégration est inégale entre les pays ayant signé les accords d'association, et ceux ne les ayant pas signés, à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie. Cette politique de rapprochement inévitablement différenciée traduit alors deux situations distinctes : des pays plus proches de l'UE d'une part, et d'autres pays plus proches de la Russie d'autre part.

Enfin, l'UE étant confrontée aux intérêts de certaines grandes puissances telle que la Russie, Bruxelles tente également de sécuriser une zone stratégique à proximité de ses frontières, s'exposant dès lors à une géographie double, l'Europe orientale et le Caucase du Sud, et s'exposant ainsi aux contraintes géopolitiques qui régissent le contexte régional de cet espace de voisinage commun entre deux pôles qui ne s'entendent pas sur leur capacité à y coexister.