

## CIFE note de recherche n°22

Katrin Böttger et Cristian Ghinea, October 1 2015\*

### Éléments pour un Partenariat oriental Plus - une nouvelle formule d'association pour la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine

La politique européenne de voisinage est sous surveillance depuis le début de la crise ukrainienne en septembre 2013. Afin de surmonter le fait que ses objectifs de prospérité, de stabilité et de sécurité sont loin d'être atteints, la Commission européenne a lancé un processus de consultation qui a pris fin en juin 2015. Pendant ce processus a eu lieu le sommet du Partenariat oriental à Riga les 21 et 22 mai 2015. C'était le deuxième (après le sommet de Vilnius en novembre 2013) à apporter plus de critiques que d'engagement et également à ne pas avoir réussi à répondre aux attentes plus qu'optimistes. Ce document préconise que, bien que le Partenariat oriental (*Eastern Partnership = EaP*) soit un succès, il a malgré tout atteint ses limites dans sa forme actuelle. Un remodelage s'avère donc nécessaire.

L'EaP a été créé sur la base d'une offre spéciale de l'UE à ses voisins de l'Est. La différence entre ces voisins et ceux d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient était un désir supposé de relations toujours plus étroites avec l'UE, allant même jusqu'à l'adhésion pour certains d'entre eux.

Six ans après le lancement de l'EaP, trois des six pays ont signé et commencé à implémenter les accords d'association (AA) avec l'UE. Nous soutenons que ces documents sont plus importants en réalité que le débat public sur l'EaP ne le laisse croire. Nous soutenons également que ces trois accords créent, de fait, une nouvelle catégorie de pays associés. L'UE devrait reconnaître cette nouvelle formule d'association en tant que telle, signifiant que, d'une part, l'UE est prête à investir massivement dans la réforme de ces sociétés, mais que d'autre part, elle n'est pas encore prête à leur offrir une perspective d'adhésion, même si cette pensée a gagné du terrain depuis 2009.

Les débats sur l'EaP ont tendance à se concentrer actuellement sur la deuxième partie de la phrase précédente (la perspective d'adhésion) et d'ignorer ou de minimiser l'importance de la première partie (réformer et changer ces pays). C'est regrettable. La perspective d'adhésion est devenue une obsession

pour les élites politiques, mais elle changera peu de choses en pratique. L'UE est en crise et centrée sur elle-même ; cela restera le cas pour les 10 prochaines années. Aucune nouvelle adhésion n'est prévue, les pays EaP ne perdent donc rien concrètement. Ce n'est pas la perspective d'adhésion qui est la plus grande préoccupation des pays de l'EaP, mais les réformes. Les deux auteurs de ce document ont des visions différentes pour ce qui est d'offrir ou non une perspective d'adhésion à ce moment précis ou pas, mais nous sommes d'accord pour dire que sa valeur réelle est exagérée.

Ces pays devraient se concentrer sur les réformes, et les preneurs de décisions au sein de l'UE en tiendront compte. Nous acceptons la valeur d'une perspective d'adhésion dans les débats internes dans chacun des pays de l'EaP, mais nous leur recommandons de concentrer le débat sur les vrais changements et les réformes déjà acceptés dans les AA.

Ces observations sont valables pour les trois pays EaP à avoir signé les AA.

Les trois autres ont des positions complètement différentes : la Biélorussie joue sa carte géopolitique sans libéralisation interne, l'Azerbaïdjan s'enfonce dans l'antilibéralisme et ne montre aucun intérêt pour une association, alors que l'Arménie essaye de combiner l'adhésion à l'Union économique eurasiatique à une nouvelle sorte d'accord (accord d'association Moins) avec l'UE. Dans ce contexte, le format initial UE + 6 de l'EaP ne fonctionne pas.

Le sommet de Riga n'était pas un échec, car aucun résultat réel et accessible n'aurait pu répondre aux positions très différentes des six pays. Riga devrait être le dernier sommet à essayer de les mettre tous dans le même moule. Un format UE + 3 + 1 + 1 + 1 est bien plus plausible avec une formule d'association Partenariat oriental Plus.

Pour adopter une approche proactive, l'Union européenne devrait redéfinir son Partenariat oriental afin d'adapter son propre intérêt pour une

intégration plus profonde de son voisinage immédiat et pour offrir à ces voisins le plus d'aide possible au cours de leurs processus de transformation.

Ce faisant, il ne faudrait pas oublier que le Partenariat oriental n'est pas un échec lorsqu'on considère le développement des relations avec les trois pays mentionnés ci-dessus depuis sa création en 2009. Les accords d'association (AA), ainsi que les zones de libre-échange approfondi et complet (ZLÉAC), les préparent à une intégration plus profonde à l'Union Européenne.

Dans sa redéfinition, le Partenariat oriental devrait conserver son instrument multilatéral et le couronner avec le Partenariat oriental Plus mentionné ci-dessus, qui se concentre sur le soutien de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Ukraine dans les processus d'implémentation de leurs AA/ZLÉAC avec une nouvelle formule d'association.

Bien que la ratification des AA/ZLÉAC soit un pas important pour les relations de ces trois pays avec l'UE, c'est seulement le début d'un processus d'implémentation long et ardu qui changera fondamentalement leurs structures légales et administratives. Après tout, les accords d'association sont des documents juridiquement contraignants ressemblant énormément aux accords européens que la CE avait signés avec les pays Visegrad dans les années 1990, et tout particulièrement aux accords de stabilisation et d'association que l'UE avait signés avec les pays des Balkans occidentaux, en tant qu'étape pour leur processus d'adhésion. En implémentant les accords d'association, la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine adopteront jusqu'à 80% des acquis de l'UE, ce qui les mettra sur une voie qui pourra éventuellement mener à une adhésion puisqu'elle les amène au processus d'accès.

Plutôt que d'insister sur une perspective d'adhésion immédiate, les gouvernements de ces pays devraient se concentrer sur l'implémentation de ces réformes qui les prépareront non seulement à une intégration plus profonde potentielle au sein de l'UE, mais qui augmenteront également leurs standards dans tous les domaines politiques. Comme le montrent certains exemples des Balkans occidentaux (Bosnie-et-Herzégovine, Macédoine) et la Turquie, les attentes d'une adhésion ne devraient plus être considérées comme une condition suffisante pour déclencher un processus de transformation réussi. L'enthousiasme public pour une perspective d'adhésion pourrait disparaître rapide-

ment pour faire place au désappointement une fois le pays engagé dans le long et difficile chemin menant à l'adhésion. La concentration sur une perspective à long terme pourrait même encourager le manque d'attention envers des réformes à court terme et des avantages pour les citoyens moyens. Les Balkans occidentaux montrent que cela peut apporter une autre sorte de fatigue d'adhésion, venant cette fois de l'autre camp.

C'est pourquoi les gouvernements de ces trois pays devraient prendre le manque de perspective d'adhésion comme une option « En attente », ni « Oui », ni « Non », et devraient plutôt tout mettre en œuvre pour implémenter les accords d'association.

Ils devraient même expliquer à leurs citoyens la vérité cachée derrière l'option « En attente » ; l'UE, via les AA, investit en réformant ces pays et en apportant à leurs citoyens des biens publics solides (des institutions fonctionnelles avec moins de corruption, l'accès aux marchés de l'UE, des standards de produits plus élevés). Leurs explications ne devraient pas se concentrer sur la perspective européenne à long terme, mais sur l'euphorisation tangible à court terme grâce aux AA.

Bien sûr, il faudrait que les gouvernements nationaux soient capables d'implémenter les AA et de livrer avec succès les biens publics. Comme le montre l'exemple de la Moldavie (le pays le plus avancé de l'EaP), les politiciens favorables à l'UE sont souvent incompetents et corrompus, ce qui oblige les citoyens pro-UE à trouver de nouveaux champions pour leur cause après chaque tour d'élections.

Un Partenariat oriental Plus devrait aspirer à soutenir le processus d'implémentation des accords en termes pratiques et financiers, et ce, à un niveau bilatéral et multilatéral.

Éléments bilatéraux possibles d'une nouvelle formule d'association :

- Des rapports de progression annuels (plus poussés que les rapports de progression PEV) qui mesurent clairement la progression du pays sur la base des AA et ZLÉAC et qui donnent des conseils concrets sur les prochaines étapes, similairement à la manière dont les plans de libéralisation des visas sont implémentés ;
- Des fonds IEVP spéciaux utilisés pour soutenir l'implémentation des AA/ZLÉAC dans les divers domaines ;

- Les mêmes fonds pour le dialogue interculturel prévu entre les États membres et la société civile et les institutions culturelles des pays du Partenariat oriental ;
- La possibilité pour les pays orientaux associés de participer à tous les programmes de coopération à l'échelle de l'UE sur le principe « Opt-in ». Le programme Horizon 2020 est un bon exemple. La Moldavie a signé son association à Horizon en juillet 2014 avec les pays des Balkans occidentaux, et l'Ukraine s'y est ajoutée en mars 2015. C'est un bon précédent et d'autres programmes devraient être ouverts à la formule Partenariat oriental Plus (le programme LEADER pour le développement rural serait un autre bon début).

Éléments multilatéraux possibles pour une nouvelle formule d'association :

- Des rapports comparatifs annuels, donnant des exemples des meilleures pratiques des trois pays, avec des étapes concrètes à suivre et des informations de contacts des agents publics responsables de ce succès ;
- Des fonds IEVP spéciaux utilisés pour permettre l'échange des agents publics dans les administrations responsables de l'implémentation des AA/ZLÉAC (dans le cas de l'Ukraine, le Bureau gouvernemental pour l'intégration européenne (Government Office for European Integration – GOEI)) ;
- Des groupes de travail composés de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Ukraine, ainsi que de la Commission européenne et des représentants des États membres les plus récents de l'UE pour échanger les meilleures pratiques sur des sujets relatifs à la ZLÉAC ;
- Des groupes de travail pour les diverses institutions civiles prévues par les AA/ZLÉAC des trois pays.

Dans le cadre du Partenariat oriental Plus, des réunions supplémentaires distinctes peuvent être prévues lors des sommets du Partenariat oriental, au cours desquelles des déclarations pourront être formulées sans qu'elles ne conviennent forcément aux trois autres pays du Partenariat oriental, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie. Il serait par contre possible à ces trois pays de rejoindre individuellement le groupe selon leur avancée à un niveau similaire d'intégration à l'Union européenne. Les pays 1+1+1 devraient se voir apporter une attention particulière afin qu'un tel changement soit vu comme un encouragement plutôt que comme un abandon ; ils pourront toujours joindre la formule

EaP Plus dès que les réformes et la politique le permettront.

Pour le moment, ces trois pays ne sont pas seulement dans une situation très différente de la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, mais leurs intérêts et leurs relations avec l'UE ne sont également pas comparables entre eux. L'Arménie cherche une formule pour obtenir un accord comprenant une zone de libre-échange avec l'UE qui soit compatible avec l'Union économique eurasiatique. Par conséquent, l'Arménie pourrait être un modèle pour la Biélorussie, mais seulement sur le long terme. L'Azerbaïdjan est différent et seulement intéressé par un accord avec l'UE, mais sans ZLÉAC.

Au-delà de la nouvelle formule d'adhésion, un Partenariat oriental réformé devra également œuvrer de manière proactive à la réconciliation avec l'Union économique eurasiatique, pas seulement dans le cadre de l'Arménie, mais encore au-delà. Cela permettrait à tous les pays de l'EaP de continuer leurs relations commerciales également avec la Russie. Afin d'y arriver, des groupes de travail devraient être établis à de nombreux niveaux :

- Entre les agents civils de la Commission européenne et la Commission économique eurasiatique ;
- Entre les pays du Partenariat oriental et les États membres de l'Union économique eurasiatique.
- Ce processus de réconciliation pourrait être accompagné de forums de dialogue trilatéraux de la société civile (par ex. UE-Ukraine-Russie).

\* **Katrin Böttger** est la directrice adjointe de l'Institut de politique européenne (Institut für Europäische Politik (IEP)), où elle dirige le projet de recherche « La politique européenne à l'égard de l'Europe orientale et de l'Asie centrale : un rôle clé pour l'Allemagne ». Elle a écrit sa thèse sur le développement de la politique européenne de voisinage à l'université de Tübingen. Ses champs de recherche principaux à l'IEP sont la politique européenne de voisinage, l'élargissement de l'Union européenne, les relations de l'UE avec l'Asie centrale et le processus constitutionnel de l'UE.

\* **Cristian Ghinea** est le directeur du Centre roumain de politique européenne (Romanian Center for European Policies (CRPE)), un organe de réflexion basé à Bucarest

et disposant également d'une agence à Chisinau, en République de Moldavie. Il coordonne le projet « Coopération régionale Roumanie-Moldavie-Ukraine, la clé de la stabilité de l'ancienne région Crimée/mer Noire », financé par la fondation Black Sea Trust for Regional Cooperation. Cristian possède une longue expérience des médias, il écrit depuis 15 ans une rubrique hebdomadaire dans le magazine roumain renommé « Dilema veche ». Il est spécialisé dans le concept institutionnel de l'UE, les réformes du secteur public et les politiques anti-corruption. Il a récemment commencé à s'intéresser à ces thèmes dans les pays du Partenariat oriental, en accordant une attention particulière à la Moldavie.

---

Administration: Hartmut Marhold  
Policy Paper / Note de recherche est publiée  
par le Centre international de formation européenne,  
association dont le siège est 10 avenue des Fleurs,  
F-06000 Nice.  
© CIFE 2015, tous droits réservés pour tous pays.  
[www.cife.eu](http://www.cife.eu)

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication (communication) n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.



Avec le soutien du programme Erasmus+