



Quel bilan pour la Politique européenne de voisinage ?

Jakub Lachert

TRADUCTION **Elsa Ryder**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/3 Automne** , PAGES 153 À 163

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365677202

DOI 10.3917/pe.173.0153

Date de mise en ligne : 06/09/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-3-page-153?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Quel bilan pour la Politique européenne de voisinage ?

Par **Jakub Lachert**

Jakub Lachert, doctorant à la faculté de science politique de l'université de Varsovie, est spécialiste de la politique orientale de l'Union européenne.

Traduit de l'anglais par Elsa Ryder.

Avec les élargissements de l'Union européenne de 2004 et 2007, les frontières de l'UE se sont déplacées vers l'est. Dans le cadre de la Politique européenne de voisinage puis du Partenariat oriental, l'UE tente d'entretenir de bonnes relations avec ses nouveaux voisins et de les faire évoluer vers la démocratie libérale. La Russie considère que cette approche menace ses intérêts et fait pression sur les anciennes républiques soviétiques pour qu'elles demeurent dans sa sphère d'influence.

politique étrangère

Dans les années 1990, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie ont été reconnus comme États indépendants, tout en continuant à faire partie de la sphère d'influence russe. Ces pays ont rejoint la Communauté des États indépendants (CEI), organisation regroupant alors les anciennes républiques soviétiques à l'exception des États baltes. À l'époque, la politique de l'Union européenne (UE) se concentrait principalement sur les pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion. La coopération entre l'UE et les pays de la CEI s'était quant à elle donné pour cadre les Accords de partenariat et de coopération (APC). La Russie fut le premier pays à signer un APC en 1994, entré en vigueur en 1997. La Moldavie et l'Ukraine firent de même peu après, puis vinrent les pays d'Europe centrale et les républiques postsoviétiques d'Asie centrale. Ces accords ont ainsi permis d'établir de multiples relations de coopération, dans de nombreux secteurs, entre les nouveaux États indépendants et l'UE.

Avec l'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale en 2004 et 2007, les frontières de l'Union se sont déplacées vers l'est, pour toucher des pays comme la Moldavie, l'Ukraine ou la Biélorussie. Dans le même temps, certains de ces pays ont changé d'orientation géopolitique, se détournant de Moscou pour adopter des positions davantage

pro-occidentales. Ces facteurs ont amené l'UE à repenser sa politique envers ses nouveaux voisins, tout en respectant leurs relations particulières avec la Russie. Un nouveau format de relations s'est en conséquence établi autour du concept de Politique de voisinage, qui fait de ces nouveaux voisins à la fois des partenaires et les constituants d'une zone tampon entre l'UE et la Russie. Cette dernière, sous la présidence de Vladimir Poutine, est passée du statut de premier partenaire oriental de l'UE et des États-Unis à celui d'acteur relativement imprévisible, cherchant à rétablir sa position dominante dans la zone postsoviétique, que certains politologues russes nomment l'« étranger proche » (*blizhneye zarubezhye*¹).

Ces trois facteurs politiques – élargissement de l'UE vers l'est, révolutions démocratiques en Géorgie, en Ukraine et en Moldavie, et refroidissement des relations UE/Russie – expliquent la volonté de l'UE d'étendre son influence dans cette nouvelle zone tampon. Cette influence politique est liée à la force même de l'UE : l'objectif principal de la communauté européenne est d'établir une zone transfrontalière stable, ce qui suppose qu'elle entretienne des relations cordiales avec tous ses voisins. De plus, l'UE voit là l'opportunité de transmettre ses propres valeurs à des pays en pleine transition politique et économique. Le tour pris par la politique de l'UE envers ses partenaires orientaux a été le fruit du travail des institutions européennes – principalement de la Commission –, mais aussi de l'attitude de certains pays membres. Les pays méditerranéens comme l'Italie, la Grèce ou l'Espagne se préoccupent davantage du Partenariat méridional établi avec les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient – qui, de leur point de vue, posent davantage de problèmes, notamment au sujet des migrations. Pour des pays tels que la Pologne, la Roumanie ou les États baltes, la démocratisation et l'eupéanisation des pays de l'Est présente l'intérêt d'élargir les zones de sécurité à leurs frontières. Elle leur permet également d'établir de bonnes relations politiques et commerciales avec leurs voisins orientaux.

Dès l'origine, la Politique européenne de voisinage (PEV) a connu de nombreuses difficultés. L'idée de créer une zone de sécurité aux frontières actuelles ou futures de l'UE – les États du Caucase ont été intégrés à la PEV comme voisins de la Turquie, candidate à l'adhésion à l'UE – a permis de regrouper des pays qui n'avaient pas tous le même niveau de coopération avec l'Union. Les pays méditerranéens non-membres de l'UE

1. J. Kulhanek, « Russia and Near Abroad: Past and Present », Association for International Affairs, décembre 2006, disponible sur : <www.amo.cz>.

ont opté pour un accord de libre-échange. *A contrario*, certains voisins de l'Est – principalement la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie – avaient des aspirations européennes plus poussées, et misaient sur une possible adhésion à l'Union. En outre, la PEV n'inclut pas les Balkans occidentaux ni la Turquie, ni même l'Espace économique européen hors-UE (qui regroupe le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande), tous ces pays étant pourtant candidats à l'adhésion, ou bénéficiant d'un « accès ouvert » à l'UE. Ceci explique pourquoi les pays voisins de l'Est peuvent voir dans la PEV une proposition alternative à l'adhésion. De son côté, Moscou – qui se tient volontairement à l'écart de la PEV – cherche à établir des relations particulières avec l'UE, mais aussi une coopération multilatérale avec les pays plus concernés par la PEV.

Les objectifs de la politique de voisinage

Le principal objectif du volet oriental de la PEV était de renforcer la coopération entre l'UE et ses nouveaux voisins. Le déplacement des frontières de l'Union à l'est, et la nécessité pour les Ukrainiens, les Biélorusses, les Russes, les Moldaves, d'être munis de visas pour voyager dans les pays d'Europe centrale après l'adhésion de ceux-ci à l'UE, constituaient un obstacle à la mobilité dans cette partie de l'Europe. La situation s'est également compliquée à l'intérieur de l'UE, pour les personnes travaillant par exemple dans le commerce transfrontalier entre les nouveaux membres et leurs partenaires orientaux. La région du nord-est de la Pologne constitue un bon exemple de croissance économique sur ce modèle : un accord bilatéral a été signé avec la région russe de Kaliningrad pour la régulation du trafic frontalier à l'échelle locale. Les habitants de la zone frontalière bénéficient ainsi de règles particulières, et peuvent traverser la frontière sans visa.

**Voyager
dans l'Union
européenne
sans visa**

Un des principaux objectifs des voisins de l'UE était donc que leurs ressortissants puissent voyager dans l'Union sans visa. La question est soulevée dans toutes les rencontres, bilatérales ou multilatérales, avec des délégations européennes. La décision de l'UE de faciliter la circulation des personnes montre qu'elle est ouverte à un renforcement de la coopération. De nombreux Moldaves roumanophones possèdent la nationalité roumaine, accessible à tous les Moldaves pouvant prouver que leur famille vivait en Moldavie avant la Seconde Guerre mondiale (la Moldavie appartenait alors au royaume de Roumanie). La liberté de circulation s'applique aussi aux Moldaves russophones qui, eux, n'ont pas la nationalité d'un pays membre de l'UE. Des situations similaires se présentent en Biélorussie ou en Ukraine, où des racines polonaises

avérées ouvrent droit à une « carte de Polonais » (*Karta Polaka*) permettant d'établir sa résidence en Pologne².

L'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), principal mécanisme d'aide financière au profit des pays de la PEV, a remplacé deux anciens programmes conçus l'un pour les pays méditerranéens (MEDA), l'autre pour les anciens pays soviétiques (TACIS). Les nouveaux instruments de financement ont permis d'augmenter l'aide de 23 % (soit 11,2 milliards d'euros entre 2007 et 2011) par rapport aux anciens programmes entre 2001 et 2006. Cette aide financière est dirigée à 95 % vers des programmes nationaux et multinationaux, le reste allant à des programmes de coopération transfrontalière³.

Concrètement, la coopération entre l'UE et ses pays partenaires est régie par un Plan d'action conçu pour mettre en œuvre les mesures définies par les Accords de partenariat et de coopération (APC). La Moldavie et l'Ukraine ont été les premières à lancer des Plans d'action avec l'UE en 2005. À l'époque, la Moldavie, dirigée par le Parti communiste, avait opéré une mue géopolitique, en s'éloignant de la Russie pour adopter une orientation plus pro-occidentale. Les autres Plans d'action entre l'UE et les pays partenaires se concentrent sur l'instauration de l'état de droit, le développement des normes démocratiques et de la société civile, ainsi que sur certaines questions spécifiques de politique intérieure, comme le conflit gelé entre la Moldavie et la Transnistrie.

Forces et faiblesses du Partenariat oriental

Le Partenariat oriental de l'UE a été proposé par la Pologne et la Suède en 2008. Ce partenariat a permis d'une part à Varsovie de promouvoir sa politique d'élargissement à l'est, d'autre part à la Suède de jouer un rôle plus important dans la politique étrangère de l'Union. Certains membres de l'UE, qui n'avaient guère d'intérêts politiques à retirer du renforcement du volet oriental, considéraient le Partenariat comme un risque potentiel de déstabilisation des relations avec la Russie. La guerre en Géorgie, ou les révolutions pro-occidentales en Ukraine ou en Moldavie, ont posé des problèmes diplomatiques à l'UE. Un nouveau format de collaboration a donc dû être conçu pour s'adapter aux exigences des deux logiques. Les nouveaux membres d'Europe centrale et orientale se sont vus offrir une plate-forme multilatérale pour communiquer avec les partenaires orientaux. Et certains pays membres de l'UE, peu enthousiastes vis-à-vis du volet

2. Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, voir sur : <www.msz.gov.pl>.

3. La Documentation française, « Le programme TACIS : un instrument financier », 27 août 2008, disponible sur : <www.ladocumentationfrancaise.fr>.

oriental – qu’ils privilégient la consolidation de l’UE de l’intérieur, ou qu’ils soient éloignés géographiquement de la périphérie orientale – ont obtenu la promesse que cette coopération resterait limitée. Aucun pays du Partenariat oriental n’a reçu de promesse d’adhésion à l’UE.

Le traité de Lisbonne a renforcé la base légale de la coopération entre membres de l’UE et pays du Partenariat oriental. Ce traité a transformé l’UE, lui donnant une personnalité juridique. Le Service européen pour l’action extérieure (SEAE) a été chargé de promouvoir la diplomatie de l’UE, avec un personnel diplomatique propre pour défendre les principaux objectifs de l’Union sur la scène internationale. Toutefois, les plus grandes décisions politiques, tels les accords sur l’adhésion de pays tiers à l’UE, se prennent toujours au niveau inter-gouvernemental.

Le Partenariat oriental a été officiellement lancé en 2009 lors du sommet européen de Prague, et fonctionne sur la base de la Politique européenne de voisinage. Cette initiative visait principalement à promouvoir les valeurs de l’Union auprès des pays formant le nouveau flanc oriental de l’UE depuis l’adhésion de dix nouveaux pays d’Europe centrale et de l’Est en 2004 et 2007. Ses principaux objectifs étaient de favoriser les échanges commerciaux et l’adoption des normes administratives de l’UE. Cet instrument rendait possible un renforcement des relations politiques et économiques avec trois pays d’Europe de l’Est : Biélorussie, Moldavie et Ukraine, ainsi qu’avec trois pays du Caucase : Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie. La coopération dans le cadre du Partenariat oriental leur permet de prendre part à la structuration de leur région, et d’établir de bonnes relations avec leurs voisins en s’appuyant sur le pouvoir normatif de l’UE, ainsi que de réformer leurs propres systèmes politiques selon les standards européens. Le point faible de cette coopération reste toutefois l’absence de promesse d’une future adhésion à l’UE.

Le Partenariat oriental regroupe une grande variété de pays

Le Partenariat oriental regroupe des pays très variés. Trois d’entre eux – Moldavie et Ukraine, Géorgie – ont été touchés par des révolutions démocratiques, et ont fait évoluer leur politique étrangère vers des positions plus pro-occidentales. Les nouveaux gouvernements en place à Chisinau, Kiev et Tbilissi ont ainsi proposé une approche pro-européenne et des choix politiques orientés vers une forte coopération avec l’UE dans la perspective d’une adhésion future. Ils tentent à présent d’accéder au même statut que les pays des Balkans occidentaux, qui ont obtenu une promesse d’adhésion à l’UE lors du Sommet européen de Thessalonique en 2003.

De leur côté, Biélorussie et Arménie s'orientent plus vers une forte coopération avec la Russie. Toutes deux sont membres de l'Union économique eurasiatique, projet politique qui a d'abord regroupé la Biélorussie, le Kazakhstan et la Russie, puis l'Arménie et le Kirghizistan, et qui vise à créer une organisation politique censée concurrencer l'UE. Ces deux pays participent également à certains projets européens touchant au développement des infrastructures, sans s'associer à ceux dédiés à la société civile ou aux droits de l'homme.

Comme l'Arménie et la Biélorussie, l'Azerbaïdjan reste peu actif dans le cadre du Partenariat oriental. Bakou ne fait pas partie de l'Union économique eurasiatique ; ce n'est donc pas cela qui freine son intégration européenne. Le manque de bonne volonté vient plutôt ici du régime quasi autoritaire établi par le président Ilham Aliyev, qui ne correspond pas aux critères démocratiques européens. Le gouvernement azéri se montre sélectif vis-à-vis du Partenariat oriental : il se concentre principalement sur les questions économiques et énergétiques, évitant d'évoquer les réformes politiques ou la coopération avec la société civile.

L'objectif majeur du Partenariat oriental est d'établir une plate-forme de coopération dont les principaux axes seraient la création d'une zone de libre-échange entre l'UE et les partenaires orientaux, la possibilité de voyager sans visa, la coopération des parlements nationaux avec le Parlement européen (Euronest) et l'établissement d'un Forum pour la société civile. Au nombre des autres domaines de coopération figurent des questions aussi essentielles que la politique énergétique ou le renforcement de missions frontalières comme EUBAM (*European Union Border Assistance Mission*), chargée de la surveillance de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine. Cette mission existait en fait avant la mise en place du Partenariat oriental : elle a été lancée en 2005 par la Commission européenne, conformément au souhait des présidents moldave et ukrainien. La plus grande menace, pour les deux pays, vient de l'existence d'un quasi-État non reconnu par la communauté internationale, la Transnistrie, qui appartient officiellement à la République de Moldavie mais refuse la souveraineté du gouvernement de Chisinau. La Transnistrie s'étend sur 400 kilomètres à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine et cause de nombreux problèmes des deux côtés, liés notamment à la contrebande et au crime organisé. Une autre mission de contrôle frontalier a été créée en Géorgie : la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (*European Union Monitoring Mission – EUMM*), chargée principalement d'aider le pays à contrôler les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, sous occupation militaire russe.

Euronest : le développement d'une coopération parlementaire

La coopération dans le cadre de l'assemblée Euronest a été conçue pour faire progresser les parlements des pays du Partenariat oriental vers les normes parlementaires européennes. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine y participent pleinement ; l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans une moindre mesure. Quant à la Biélorussie, elle en est exclue du fait de l'absence de parti d'opposition dans son Assemblée nationale. L'acquis d'Euronest est difficile à évaluer. Dès 2011, ce type de coopération a montré ses limites, du fait de l'absence de véritable mécanisme de prise de décisions. Les autorités biélorusses ont refusé d'attribuer cinq de leurs dix sièges à l'assemblée Euronest aux représentants de l'opposition, ce qui a éliminé *de facto* toute possibilité de coopération avec l'UE dans ce domaine. Dans le cas de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, la question du Haut-Karabagh est particulièrement sensible. Lors de la première session hors UE d'Euronest – qui s'est tenue à Bakou –, le président de l'Azerbaïdjan a, dans son discours inaugural, accusé l'Arménie d'être responsable de la perpétuation du conflit. La tension diplomatique entre les délégations des deux parties concernées a pu s'atténuer, les représentants azéris ayant suggéré de retirer la question du Haut-Karabagh de l'ordre du jour. Depuis lors, l'assemblée Euronest est devenue une plate-forme de communication pour des pays qui, comme l'Azerbaïdjan et l'Arménie, ont très peu d'occasions de mener des discussions bilatérales du fait du gel de leurs relations diplomatiques. Ils poursuivent cependant tous deux des objectifs similaires en matière de coopération économique avec l'UE, ou de développement de leurs infrastructures énergétiques. En outre, le Parlement européen souhaite que le Groupe de Minsk (OSCE), et non Euronest, traite du conflit au Haut-Karabagh.

Pour les pays lancés dans un processus d'« européenisation », la formule Euronest peut pourtant s'avérer insatisfaisante. La Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine souhaiteraient qu'Euronest soit plus qu'une simple plate-forme de discussion. De fait, les représentants des pays du Partenariat oriental peuvent y tisser des liens avec leurs homologues européens, et adopter ainsi de bonnes pratiques pour apporter plus de démocratie à leur propre vie politique. Mais le niveau de démocratisation des pays du Partenariat reste variable, allant d'une démocratie parlementaire en Moldavie à un système présidentiel quasi-autoritaire en Biélorussie ou en Azerbaïdjan. L'assemblée parlementaire Euronest joue un rôle important dans la « socialisation » des pays du Partenariat oriental. Elle leur offre la possibilité de comprendre comment se construisent des relations inter-étatiques basées sur le consensus et la coopération régionale. Et de fait, ce processus de socialisation est particulièrement utile pour les pays qui visent

une intégration européenne. La Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine souffrent de conflits internes qui, soit n'ont pas été réglés depuis l'effondrement de l'Union soviétique, soit – pour l'Ukraine – ont connu une escalade récente. Or aucune adhésion ne peut être envisagée pour les pays du Partenariat oriental qui n'auraient pas préalablement résolu leurs conflits internes.

Le choix géopolitique

La simplification de la circulation des personnes constitue l'un des effets les plus tangibles pour les citoyens des pays du Partenariat oriental. Jusqu'en décembre 2016, seule la Moldavie était engagée dans ce processus, mais la Commission européenne a également donné son feu vert à la Géorgie et à l'Ukraine, qui ont obtenu le droit de circuler sans visa dans les pays de l'UE à compter de janvier 2017. Les négociations avec ces deux pays se sont prolongées du fait des craintes exprimées par certains pays de l'Union concernant le contrôle des flux d'immigration.

La possibilité de voyager sans visa a de multiples effets de facilitation des échanges culturels, universitaires et commerciaux. En revanche, ce régime de libre circulation n'ouvre pas le droit à travailler dans les pays de l'Union. La politique européenne de libre circulation contribue fortement au développement du sentiment pro-européen dans les sociétés des pays du Partenariat oriental. Mais la position pro-européenne des gouvernements de Chisinau, Kiev et Tbilissi a des conséquences négatives sur leurs relations avec la Russie, qui offrait un marché du travail aux citoyens de l'espace post-soviétique et fournissait à leur pays du gaz naturel.

La Fédération de Russie voit d'un mauvais œil les activités de l'UE dans la zone. Chaque mouvement pro-européen des gouvernements d'Europe de l'Est est donc assorti de réponses russes. La Moldavie a perdu l'accès au marché agricole russe pour l'exportation de ses fruits et légumes en 2014, après avoir signé un accord d'association avec l'UE. Les vins moldaves et géorgiens ont été bannis de Russie sous de fallacieux prétextes phytosanitaires. Les pays du Partenariat tentent donc de trouver des compensations à la révision à la baisse de leurs relations commerciales avec la Russie.

Si l'un des objectifs de ces pays est de permettre à leurs citoyens de voyager sur le continent européen sans visa, les forces pro-européennes d'Europe de l'Est poursuivent l'objectif d'une intégration complète à l'UE, en dépit de l'hostilité de certains pays de l'Union. En avril 2016, les Néerlandais se sont ainsi, par exemple, prononcés contre l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine. Les pays du Partenariat oriental se trouvent ainsi tiraillés entre deux formes d'intégration opposées : d'un côté

L'Union économique eurasiatique leur offre une coopération commerciale rapprochée avec la Russie, l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan et le Kirghizistan ; elle n'impose rien en matière de droits de l'homme ou de développements de la société civile. De l'autre, l'UE ne leur garantit pas d'intégration complète dans un avenir proche, mais leur offre son aide pour la transition de leurs systèmes politiques et économiques.

La politique orientale de l'UE constitue une question complexe, qui peut facilement finir en impasse, du fait du manque de volonté des pays de l'Union, ou du changement d'orientation politique de l'un des pays partenaires. C'est par exemple le cas de l'Arménie, qui s'est retirée de l'accord d'association conclu avec l'UE pour rejoindre l'Union économique eurasiatique, rapprochant ainsi Erevan de Moscou. L'attitude de la Russie est un facteur déterminant dans les difficultés du volet oriental de la politique européenne de voisinage. Moscou traite les anciens pays soviétiques comme une zone exclusive d'intérêt russe, et toute initiative politique ou économique venant de l'UE dans la région est perçue à Moscou comme une tentative d'éviction de la Russie. Selon la doctrine politique russe, l'Ukraine, la Biélorussie, et dans une certaine mesure la Moldavie, font partie intégrante de la culture et de l'identité de la Russie. Le Kremlin perçoit comme hostile toute tentative d'établir des relations bilatérales avec ces pays en dehors de son autorité.

Le poids de Moscou

De fait, le facteur russe pèse lourdement dans le manque d'enthousiasme de certains pays de l'Union à l'égard du Partenariat oriental. La Russie est un partenaire important pour les économies des pays européens, en particulier dans les secteurs énergétique et bancaire. Shell, par exemple, coopère avec Gazprom pour les infrastructures d'exploitation du gaz naturel. Autre illustration, la Société Générale, qui possède 7 % de la banque russe Rosbank, a perdu un demi-milliard d'euros du fait de la chute du rouble. Certains responsables politiques européens estiment que les sanctions envers la Russie portent une atteinte directe à la stabilité économique et politique de l'UE. Il ne s'agit pas seulement là de leaders de partis populistes, mais de membres importants de l'*establishment* européen : le président de la République fédérale d'Allemagne, Frank-Walter Steinmeier, a par exemple exprimé cette position lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères. L'UE, on le sait, est confrontée à une crise interne et externe : elle doit faire face au Brexit et à la montée du populisme en Europe, et elle doit gérer les relations transatlantiques et la position pour le moins ambiguë du nouveau président américain vis-à-vis de l'Europe. Certains dirigeants européens sont tentés de voir en Moscou un partenaire économique nouveau et attractif. Mais un changement de position

envers Moscou pourrait signifier la fin du volet oriental de la Politique européenne de voisinage. Accepter que la Russie conserve des droits spécifiques sur l'Europe de l'Est – et donc limiter les chances des pays de cette zone d'adhérer un jour à l'UE – pourrait être le prix à payer pour une normalisation des relations avec Moscou.

Toutefois, un approfondissement des relations entre l'UE et les pays de l'Est dans le cadre du Partenariat oriental pourrait être possible si des changements politiques rapides intervenaient dans la région. L'intégration européenne de ces régions pourrait alors être vue comme une chance de faire progresser les normes de l'UE dans la zone post-soviétique. Dans l'état actuel des choses, ce scénario semble peu probable : la région est politiquement instable et les réformes y demeurent assez superficielles. Les événements politiques récents ont plutôt eu tendance à l'éloigner de l'UE, comme l'illustrent les dernières élections présidentielles en Moldavie, où la principale promesse du vainqueur consistait à déclarer qu'un accord d'association avec l'UE n'empêcherait pas la Moldavie de rejoindre l'Union économique eurasiatique. Bien que la coalition majoritaire au parlement moldave soit plus pro-européenne, et que les pouvoirs du président soient limités, l'élection d'Igor Dodon est la preuve tangible qu'un vrai changement politique est intervenu en Moldavie.

Néanmoins, une forte coopération avec les partenaires orientaux reste importante pour les Européens. La stabilité politique et économique aux frontières de l'UE est un élément crucial pour les dirigeants politiques européens. Coopérer dans des domaines comme la surveillance des frontières, la lutte contre la fraude et le renforcement de l'état de droit, permet de lutter contre une criminalité transfrontalière qui affecte l'Europe dans son ensemble.

Les problèmes internes auxquels l'UE est actuellement confrontée – dont le Brexit – limitent considérablement sa marge de manœuvre vis-à-vis de ses partenaires orientaux. La majorité des membres de l'Union estime qu'un nouvel élargissement n'est pas souhaitable. De plus, des pays comme la Moldavie, la Géorgie, ou l'Ukraine, font eux-mêmes face à de nombreuses difficultés internes. Et leurs opinions apparaissent de moins en moins favorables aux politiques pro-européennes.

Le Partenariat oriental regroupe des pays aux niveaux de développement économique et social variés. La coopération avec l'UE peut être bénéfique pour des pays qui n'attendent pas nécessairement d'intégrer

l'Union, comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan ou la Biélorussie : ils peuvent y voir un canal de communication avec l'UE, en particulier en cas de conflit avec la Russie, ainsi qu'une source de financement de certains investissements. En revanche, une telle coopération est vue comme insuffisante par les pays qui souhaitent adhérer à l'UE, le Partenariat oriental n'intégrant pas cette perspective.

L'UE a besoin de garder une certaine influence sur ses voisins orientaux. Le premier enjeu est celui de la sécurité des frontières de l'UE. La Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie constituent une zone tampon entre l'UE et la Russie. Pour Moscou, toute ingérence dans la zone post-soviétique est perçue de manière hostile. La Russie entend retrouver sa position de grande puissance mondiale. Les pays européens, anciens membres de l'Union soviétique, jouent un rôle clé dans ce projet. Sans appui en Europe, la Russie devient une puissance régionale orientée vers l'Asie, où la position dominante est déjà occupée par la Chine. L'UE a intérêt à stimuler des réformes démocratiques dans les pays du Partenariat oriental, mais de telles réformes sont sans doute à terme inséparables de véritables engagements politiques de sa part. De fait, à l'heure actuelle, l'UE perd de l'influence dans la région, au profit de la Russie.

L'UE pourrait aussi voir son image négativement affectée chez certains de ses propres membres, confrontés à des difficultés internes causées par l'instabilité transfrontalière. La crise migratoire actuelle, due pour l'essentiel à l'instabilité des partenaires méridionaux, affecte l'UE bien plus largement que les seuls pays d'arrivée des migrants. La montée des nationalismes dans certains pays européens, comme la progression de l'euroscepticisme, sont sans doute en partie dues à l'absence de politique cohérente vis-à-vis du voisinage de l'Union.



Mots clés

Europe orientale
Politique européenne de voisinage
Union européenne
Russie