

N° 797

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2016

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le **Partenariat oriental,***

Par MM. Pascal ALLIZARD, Gérard CÉSAR, Mme Gisèle JOURDA, MM. Yves POZZO di BORGO, André REICHARDT et Jean-Claude REQUIER,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	7
<b>I. LE PARTENARIAT ORIENTAL RESTE UN PROJET AMBITIEUX MALGRÉ UN BILAN MITIGÉ</b> .....	11
A. LE PARTENARIAT ORIENTAL EST UN PILIER MAJEUR DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE .....	11
1. <i>Base juridique du Partenariat oriental</i> .....	11
2. <i>Fondateurs du Partenariat oriental et politiques en faveur de l'Est</i> .....	12
3. <i>Historique du Partenariat oriental : les sommets de Prague et de Varsovie et le coup d'arrêt du sommet de Vilnius</i> .....	13
B. LES PREMIERS OBJECTIFS DU PARTENARIAT ORIENTAL .....	17
1. <i>À la suite de l'élargissement à l'Est, la Russie devient physiquement plus proche</i> .....	17
2. <i>Les objectifs du Partenariat oriental</i> .....	17
3. <i>Les grandes ambitions du Partenariat oriental</i> .....	18
4. <i>Les moyens mis au service des objectifs</i> .....	18
C. LA POLITIQUE DE VOISINAGE ENTRE RAPPROCHEMENT ET ADHÉSION ? .....	19
1. <i>Le Partenariat oriental présage-t-il un nouvel élargissement ?</i> .....	19
2. <i>Le Partenariat oriental s'est heurté à une entreprise de déstabilisation</i> .....	20
3. <i>2009-2015 : un bilan en demi-teinte</i> .....	21
4. <i>À l'Est, rien de nouveau et à l'Ouest, toujours les mêmes divergences</i> .....	23
<b>II. LA REFONDATION DU PARTENARIAT ORIENTAL EST NÉCESSAIRE ET PASSE PAR UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION</b> .....	25
A. LES RÉSULTATS DU SOMMET DE RIGA DU 22 MAI 2015 .....	25
1. <i>Le Sommet de la dernière chance</i> .....	25
2. <i>Les conclusions du Sommet de Riga : vers une politique de l'apaisement</i> .....	27
B. POURQUOI LES PRINCIPES DE DIFFÉRENCIATION ET DE CONDITIONNALITÉ DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS .....	28
1. <i>Qu'est-ce que la différenciation et la conditionnalité ?</i> .....	28
2. <i>Deux groupes de pays très différents</i> .....	28
C. LES PAYS DU PARTENARIAT ORIENTAL : RESSEMBLANCES ET SINGULARITÉS .....	28
1. <i>L'accord d'association avec l'Ukraine</i> .....	28
2. <i>L'accord d'association avec la Géorgie</i> .....	29
3. <i>L'accord d'association avec la Moldavie</i> .....	34
4. <i>Arménie</i> .....	35
5. <i>Azerbaïdjan</i> .....	37
6. <i>Biélorussie</i> .....	38

---

D. LES SCENARIOS POSSIBLES DE L'ÉVOLUTION DU PARTENARIAT ORIENTAL.....	38
1. Les scénarios possibles .....	39
2. Les accords de Minsk ne sont pas appliqués de manière satisfaisante alors que leur respect conditionne la poursuite du Partenariat oriental .....	39
3. L'avenir du Partenariat oriental : lever les ambiguïtés.....	41
4. La relation avec la Russie.....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>45</b>
<b>Liste des personnes auditionnées .....</b>	<b>51</b>

*« L'Union européenne doit viser à l'instauration d'une zone de prospérité et d'un voisinage amical – un cercle d'amis – avec lesquels elle doit avoir des relations proches, pacifiques et coopératives. En retour de progrès concrets témoignant d'un partage de valeurs communes et d'une mise en place effective de réformes politiques, économiques et institutionnelles, comprenant notamment une mise en conformité des législations sur l'acquis communautaire, le voisinage de l'Union devrait bénéficier de la perspective d'une intégration économique avec l'Union. À cette fin, la Russie, les pays des nouveaux États indépendants (NEI) occidentaux (Biélorussie, Moldavie, Ukraine, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan) et le sud de la Méditerranée devraient se voir offrir la perspective d'une participation au marché intérieur de l'Union et davantage d'intégration, de libéralisation pour promouvoir la libre-circulation des personnes, des biens, des services et du capital. »*

**Romano Prodi** – Communication sur l'Europe élargie et la politique de proximité comme clé de la stabilité

**Bruxelles, 5 - 6 décembre 2002**



---

## INTRODUCTION

La Politique européenne de voisinage (PEV) a été fondée en 2004 afin de donner corps à l'idée d'un cercle de pays situés aux marches de l'Union européenne qui partageraient ses valeurs et ses objectifs fondamentaux et qui seraient décidés à s'engager avec elle dans une relation plus étroite allant au-delà de la coopération, c'est-à-dire impliquant un haut niveau d'intégration économique et politique.

Le projet était très ambitieux, mais il reflétait parfaitement l'optimisme qui existait alors, avant la crise financière et économique, avant les Printemps arabes et avant la guerre en Ukraine, trois événements qui ont pour le moins changé la donne et qui ont fait entrer le monde et les relations géopolitiques dans une phase de grande incertitude.

- **Un « cercle d'amis »**

Au départ, Romano Prodi souhaitait « créer un cercle d'amis » et il préconisait de « mettre en commun tout sauf les institutions ». Il s'agissait de tous les voisins de l'Europe et même de ceux qui n'étaient pas européens. Cependant au fond, il fallait surtout éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union récemment élargie à l'Est et ses voisins et en conséquence, renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous.

*De facto*, cette ligne de fracture existait à l'Est – presque autant qu'au Sud – dans la mesure où les nouveaux voisins de l'Union européenne élargie à l'Est étaient et sont encore très loin des critères démocratiques et économiques européens.

Mais l'Union européenne manifestait ainsi sa volonté d'un renforcement des relations politiques et d'un resserrement de l'intégration économique à l'intention de tous les pays voisins, sans exception aucune, afin que ceux-ci partagent les bénéfices des derniers élargissements.

- **L'avènement d'une Europe réunifiée et prospère**

L'idée sous-jacente est bien celle d'un progrès continu vers l'Est, progrès qui amènerait à effacer pas à pas, et sur le long terme, les différences encore criantes dans le domaine institutionnel et économique qui existent aujourd'hui entre l'ouest et l'est de l'Europe. En ce sens, le Partenariat oriental, premier pilier de la PEV, est un acte de foi dans l'avènement d'une Europe totalement réunifiée et prospère, une idée généreuse et très optimiste.

L'autre idée tacite reposait sur l'espoir qu'une politique dédiée à l'est de l'Europe permettrait de manifester l'intérêt de l'Europe pour cette

région et, à terme, de renforcer sa normalisation après 70 ans d'antagonisme idéologique avec l'ouest et de constant appauvrissement de cette zone.

Cette politique de l'est est inspirée par une longue tradition en Allemagne et en Pologne, tradition forgée au contact immédiat du Rideau de Fer et du grand voisin russe.

- **De Willy Brandt à une « Ostpolitik » à l'européenne**

Il convient de rappeler que le Partenariat oriental ne serait pas tout à fait ce qu'il est, si n'avait pas existé, de 1967 à 1974, l'Ostpolitik du Chancelier Willy Brandt. Rappelons également qu'Egon Bahr, éminence grise de Willy Brandt et inspirateur de l'Ostpolitik, est celui qui a négocié avec Moscou et avec la RDA un rapprochement avec l'Allemagne de l'Ouest. Il est le père du Traité de Moscou de 1970 entre la RFA et l'URSS et de l'accord sur le transit comme du traité fondamental signés également en 1970 entre les deux Allemagne. Egon Bahr était convaincu que le changement se ferait par le rapprochement et que la politique des petits pas était la plus efficace.

Le Partenariat oriental lui doit beaucoup sans que cela ne soit jamais souligné, car le parallèle évoquerait aussitôt la Guerre froide que l'Union européenne ne croyait plus possible. Le succès de cette politique a conduit dans un premier temps à la normalisation des relations avec l'URSS et la RDA puis progressivement avec l'ensemble du glacis poststalinienn et elle a conduit à une forme de détente au sein de la Guerre froide. Willy Brandt, conscient que le fossé entre les Allemagne s'élargissait à vive allure, souhaitait limiter les dégâts de cet état de fait. En même temps, l'Allemagne fédérale s'affirmait dans une politique étrangère qui lui était propre et se distinguait de celle des États-Unis et de l'Europe. L'Ostpolitik atteindra son point culminant avec la tenue de la Confédération sur la sécurité et la coopération en Europe et la signature des Accords d'Helsinki le 1<sup>er</sup> avril 1975 d'où naîtra l'actuelle OSCE.

C'est pourquoi on peut parler, à propos du Partenariat oriental, d'une « Ostpolitik à l'européenne », peut-être un peu plus affirmée dans sa forme que ne l'était son modèle, mais malheureusement dépourvue d'une vision aussi claire que ce modèle qui était mis tacitement, mais de manière déterminée, au service de la réunification allemande. Pourtant certains caressent encore l'idée d'une parfaite réunification de l'Europe et continuent à voir dans le Partenariat un outil prometteur.

Une parfaite réunification de l'Europe passerait pour certains par d'autres élargissements de l'Union et même si cette politique de voisinage se distingue de la politique d'élargissement, l'idée reste que tous doivent participer à la construction d'un espace commun de prospérité, à défaut d'une union.

C'est pourquoi l'Union européenne a proposé cette politique également à la Russie qui a décliné l'offre, mais qui a accepté un partenariat stratégique, mis en veille par la situation en Ukraine.



---

Bruxelles a découvert avec surprise que le modèle européen pouvait cesser d'être souhaitable pour tous.

Enfin, il faut souligner que le Partenariat oriental (PO) constitue un des piliers de la Politique européenne de voisinage (PEV) qui comprend aussi la politique méditerranéenne de l'Union pour la Méditerranée (UpM) et qu'aujourd'hui, ce pilier majeur de la Politique de voisinage est devenu politiquement très sensible dans la mesure où la situation en Ukraine et les pressions de la Russie ont contribué à déstabiliser les pays auxquels il s'adresse. Cette politique européenne majeure a cessé d'être une source d'espoir pour devenir un sujet de grave préoccupation.

Alors, quel bilan pour le Partenariat oriental ? Décevant sans doute à l'aune de ses objectifs originels très, voire trop ambitieux. Jusqu'à présent, il n'a certes pas permis d'instituer une vaste zone de stabilité, de prospérité et de sécurité – mais le pouvait-il dans le contexte actuel ? Et pourtant loin d'être négligeable si l'on prend en compte les avancées observées depuis sept ans dans des pays qui, quoique très divers à première vue, présentent plusieurs points communs structurels : une indépendance récente, une situation de départ objectivement très éloignée des standards ouest-européens et une relation forte, parfois passionnelle, avec la Russie pour d'évidentes raisons historiques.

Le Partenariat oriental présente donc un bilan en demi-teinte. Pour autant, et en dépit des maladroites européennes, cette « main tendue » à plusieurs pays de l'ancienne Union soviétique doit le rester. Politique généreuse et courageuse, le Partenariat oriental, moyennant certaines réorientations, a encore des réalisations à accomplir. Son bilan d'ensemble ne pourra être mesuré que sur la durée et selon des critères concrets. Débarrassé de ses déclarations grandiloquentes, souvent oubliées des réalités, le Partenariat oriental sera un succès s'il fait progresser, selon son rythme, en fonction de son histoire et de ses spécificités, chacun des pays qu'il concerne. C'est pourquoi il doit demeurer une priorité européenne, sur le plan tant politique que budgétaire. L'abandonner, ou le négliger, serait un mauvais signal adressé à ces pays et à leurs peuples qui aspirent souvent à des changements intérieurs profonds.

L'Union européenne s'est construite pas à pas à partir de réalisations concrètes. Pourquoi en serait-il autrement du Partenariat oriental ?

En outre, celui-ci doit aussi démontrer sa légitimité et son utilité aux yeux de la Russie elle-même. La logique de confrontation est stérile. Plutôt que de créer des frustrations réciproques par des discours clivants, le Partenariat oriental doit montrer qu'il ne vise ni à « contenir » ni même à concurrencer la Russie, mais plutôt à contribuer à des relations apaisées et coopératives entre l'Union européenne et son grand voisin. À ce titre, il ne doit pas être construit sur une prétendue incompatibilité de principe avec

l'Union économique eurasiatique, mais doit au contraire participer au renforcement des relations russo-européennes.

---

## I. LE PARTENARIAT ORIENTAL RESTE UN PROJET AMBITIEUX MALGRÉ UN BILAN MITIGÉ

### A. LE PARTENARIAT ORIENTAL EST UN PILIER MAJEUR DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Le Partenariat oriental est un pilier de la politique de voisinage, mais ce n'est pas faire injure à Romano Prodi que de rappeler que le PO était parti pour être le pilier principal de la PEV aussi longtemps que le « Processus de Barcelone » n'a pas été transformé en « Union pour la Méditerranée », ce qui n'arriva qu'en 2008. Aujourd'hui, le PO reste le pilier principal pour des raisons géographiques, historiques et économiques évidentes, malgré une conjoncture qui lui est défavorable.

#### 1. Base juridique du Partenariat oriental

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la PEV reposait sur des accords bilatéraux conclus entre l'UE et ses États membres, d'une part, et les pays voisins, d'autre part. C'est le Traité de Lisbonne qui a donné une base juridique solide à la PEV et plus particulièrement l'article 8 du traité sur l'Union européenne qui pose que « *l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération* ». Ainsi l'Union peut conclure des accords avec chaque pays concerné et ces accords comportent naturellement des droits et des obligations réciproques.

La PEV s'inscrit dans ce qu'il est convenu d'appeler l'action extérieure de l'Union européenne qui comprend coopération et aide au développement ; elle a pour but d'encourager des relations plus étroites avec les pays limitrophes de l'Union européenne non engagés dans un processus de négociations d'adhésion.

La PEV est amenée à promouvoir des réformes politiques et économiques de nature à enraceriner la prospérité, la stabilité et la sécurité, dans l'intérêt mutuel des deux parties. Il est vrai que c'est un choix de gouvernement et de société pour le pays qui s'engage et que la PEV implique un engagement en faveur de valeurs de l'Union, à savoir la démocratie, les Droits de l'Homme, l'État de droit, la bonne gouvernance, l'économie de marché et le développement durable.

Ses objectifs sont de quatre ordres:

- raffermir les liens politiques ;
- aider à répondre aux critères politiques de l'Union européenne ;
- entamer une intégration économique partielle ;

- soutenir les réformes économiques, sociales et environnementales.

La PEV a quatre cibles clairement identifiées :

- les personnes, à travers la promotion de l'emploi, de la cohésion sociale, du bien-être et de la mobilité ;

- la paix, par le biais des actions contre le terrorisme et en faveur du dialogue régional ;

- la démocratie, appuyée sur la consolidation de l'État de droit et le respect des droits de l'Homme ;

- le marché, grâce à l'approfondissement des réformes économiques structurelles et le développement des échanges commerciaux.

## 2. Fondateurs du Partenariat oriental et politiques en faveur de l'Est

La Pologne, suivant en cela la doctrine Giedroyc, et la Suède sont véritablement à l'origine du Partenariat oriental qui vise à accorder, comme il a été dit, une attention toute particulière aux voisins de l'Est.

S'appuyant sur les conclusions du Conseil européen de décembre 2007, ces deux États membres ont conjointement présenté au Conseil Affaires générales-Relations extérieures du 26 mai 2008 une « *proposition pour un Partenariat oriental* ». Ce partenariat a été officiellement lancé lors du sommet du 7 mai 2009 à Prague.

Comme l'initiative du Partenariat oriental vise à promouvoir le renforcement des relations de l'Union européenne avec ses six voisins de l'Est (Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), elle reprend les principes essentiels de la Politique de voisinage (à savoir, la **contractualisation** des relations, la **conditionnalité**, la **différenciation**) et elle réaffirme les axes directeurs (à savoir : **la promotion de l'État de droit et de la bonne gouvernance, l'intégration économique, la libéralisation des échanges et le développement de la mobilité**).

La plus-value essentielle de cette politique est d'offrir aux six pays voisins la perspective attrayante de bénéficier un jour d'un régime sans visa avec l'Union européenne ainsi que d'un accord d'association politique. L'intégration économique est également envisagée à travers la négociation d'un accord de libre-échange approfondi. L'ensemble du processus se fait selon une logique de différenciation, c'est-à-dire d'adaptation à chaque cas particulier, à chaque partenaire particulier.

La principale innovation du Partenariat oriental est la mise en place d'une enceinte de coopération multilatérale dans les relations de l'Union européenne avec ces pays.

---

Cette coopération prend la forme de rencontres politiques régulières (sommets et réunions ministérielles), de quatre plateformes de coopération sectorielle (démocratie, bonne gouvernance et stabilité; contacts interpersonnels; sécurité énergétique; intégration économique et convergence avec les politiques sectorielles de l'Union européenne), de rencontres entre experts et de projets concrets de coopération. Cinq initiatives emblématiques ont été lancées :

- gestion des frontières et prévention ;
- préparation et réponse aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine ;
- gouvernance environnementale ;
- facilité PME ;
- énergie.

Par ailleurs, un forum de la société civile du Partenariat oriental a été créé.

En un sens, on peut résumer le Partenariat oriental comme la proposition faite par l'Union européenne à ses voisins de la suivre dans sa défense de la libre entreprise, de la démocratie et des Droits de l'Homme.

### **3. Historique du Partenariat oriental : les sommets de Prague et de Varsovie et le coup d'arrêt du sommet de Vilnius**

Fondé en 2008, le PO a une courte histoire et un bilan en demi-teinte ; quatre sommets se sont succédé depuis sa création, celui de Vilnius marquant un coup d'arrêt aux espoirs placés dans cette politique.

#### **• Le Sommet de Prague du 7 mai 2009**

Le premier sommet du PO s'est tenu à Prague en 2009 et il a vu l'adoption d'une déclaration conjointe qui précise l'ambition du Partenariat oriental, c'est-à-dire le désir de contribuer au renforcement des relations entre l'Union européenne et ses voisins de l'Est par l'association politique et l'intégration économique, sans porter préjudice aux aspirations individuelles des pays partenaires en ce qui concerne l'avenir de leurs relations avec l'Union européenne et les principes de leur futur développement (conditionnalité, différenciation). Cela signifie en clair que les négociations relatives à la conclusion d'accords d'association ne seront lancées qu'avec les pays partenaires ayant la volonté et la capacité de respecter les engagements qui en découlent.

En matière de visas, il s'agissait de conclure des accords de facilitation avec les pays partenaires qui n'en ont pas encore. La libéralisation totale des visas constituerait un objectif à long terme quand les conditions seraient remplies.

• **Le Sommet de Varsovie des 29 et 30 septembre 2011**

Ce sommet fut l'occasion de préciser les objectifs fixés en 2008 en vue d'une reconnaissance d'une communauté de valeurs et de principes démocratiques.

Lors de ce sommet, on prit acte des aspirations et du choix européen de certains partenaires du PO et de leurs engagements en faveur du développement d'une démocratie approfondie et durable tout en maintenant une distinction entre la politique d'élargissement et la politique de voisinage. Lors du sommet de Varsovie, on supprima la mention « *à long terme* » concernant l'objectif de libéralisation du régime des visas de court séjour.

• **Le Sommet de Vilnius des 28 et 29 octobre 2013 : un coup d'arrêt au Partenariat oriental ?**

Le sommet de Vilnius a été l'occasion de valoriser publiquement les progrès réalisés même s'il a été surtout marqué, pour tous les participants, par le refus inattendu des autorités ukrainiennes de signer l'accord d'association avec l'Union européenne après cinq années de négociation.

Cependant, les deux accords d'association Union européenne-Géorgie et Union européenne-Moldavie, qui ont été paraphés à Vilnius, visent par leurs dispositions ambitieuses en matière d'État de droit, de libre échange commercial (ALECA, accord de libre-échange complet et approfondi) et de coopération sectorielle à moderniser en profondeur ces pays.

Par une déclaration séparée, on a encouragé l'Arménie à poursuivre son rapprochement avec l'Union européenne et sa modernisation, malgré son choix de rejoindre l'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan, qui a entraîné la suppression du paragraphe de l'accord d'association initialement prévu à Vilnius.

Le sommet de Vilnius a fait naître les premières inquiétudes sur l'avenir du PO et révélé l'hostilité de la Russie au PO. Il a montré que la politique de l'UE à l'égard de ses voisins orientaux était devenue une source de tensions avec la Russie.

• **Le Partenariat oriental se heurte aux soupçons russes**

Il est juste de reconnaître toutefois que la Russie ayant perdu une partie de son influence en matière de relations internationales, l'Union européenne s'adressant à des États parfaitement souverains, et enfin l'adhésion au Partenariat oriental ayant été proposée à la Russie, l'Union a commis la maladresse de donner l'impression de vouloir tenir Moscou à l'écart, suscitant ainsi des malentendus.

Sans doute l'Union européenne n'a-t-elle pas bien mesuré le souci croissant de la Russie d'apparaître à nouveau comme un acteur majeur dans

---

les relations internationales, après son effacement relatif dans les années suivant la chute du Mur.

Ce malentendu a ouvert un débat qui porte atteinte au crédit et aux ambitions du Partenariat oriental. Pourtant, il n'apparaît pas au regard des documents consultés et des acteurs interrogés que l'Union européenne puisse être accusée d'avoir provoqué la crise du Sommet de Vilnius ni la crise ukrainienne ni le séparatisme de l'Est de l'Ukraine.

Le fait que l'Union européenne n'ait pas anticipé la réaction russe à l'accord avec l'Ukraine ne la rend pas responsable de cette réaction.

D'aucuns ont pu souligner le manque de lucidité et de délicatesse de la part de Bruxelles. Mais chacun savait dès le départ que la Russie était hostile par principe au projet polono-suédois de Partenariat oriental, la Pologne et la Suède étant considérées par Moscou comme des pays hostiles à la Russie. Les objectifs du Partenariat oriental étaient pourtant connus et les discussions se faisaient lentement et au grand jour dans un tempo et avec une parfaite transparence qui excluaient toute diplomatie secrète ou toute volonté d'écarter un acteur qui aurait pu être concerné.

La Russie soupçonne aujourd'hui l'Union européenne de mettre en place une politique et des accords qui pourraient diminuer son influence sur ses six anciens satellites. En cela, la Russie a sans doute raison. Il se peut effectivement que les pays du Partenariat oriental s'écartent petit à petit du modèle russe et se rapprochent du modèle occidental. C'est une éventualité mais nul ne sait quelle est la probabilité pour que cela se réalise.

Dans cette affaire, les Russes avancent qu'ils n'ont pas été avertis de ce qui se négociait. Sur ce point, Bruxelles maintient que les Russes soutiennent à tort cette thèse puisqu'ils ont été informés lors des sommets Union européenne - Russie et que pendant tout le temps qu'ont duré les négociations, jamais Moscou n'a émis la moindre remarque de désapprobation à aucun de ces sommets annuels.

Ainsi, deux logiques s'affrontent. Pour les Russes, l'Union européenne travaille dans son « arrière-cour ». Pour l'Union européenne au contraire, les pays du Partenariat oriental sont des pays souverains qui comparent librement les offres qu'on leur soumet : certains préfèrent l'offre européenne, d'autres la russe, d'autres enfin veulent un mix des deux... et la liberté de choix doit être respectée.

Le projet d'un accord d'association et d'un accord de libre-échange a été amorcé dès 2008. Il existait alors un véritable consensus national entre l'Union européenne et l'Ukraine en faveur de cet accord. En 2012, les négociations ont atteint leur terme à la satisfaction des deux parties même si l'Ukraine laissait transparaître sa déception qu'aucune mention ne soit faite dans l'accord de la possibilité pour elle un jour d'entrer dans l'Union européenne.

L'année 2012 marque le retour de Vladimir Poutine à la présidence pour un troisième mandat et l'annonce d'un projet d'Union eurasiatique. L'adhésion de l'Ukraine à ce projet était considérée désormais par le Kremlin comme vitale. En effet, le projet ne réunissait au départ que la Russie et le Kazakhstan. En 2013, il apparaît que l'accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'Union européenne pouvait gêner l'entrée de l'Ukraine dans l'Union eurasiatique. Aussitôt la Russie demande à l'Ukraine de renoncer à son choix européen et devant l'hésitation du Président Yanoukovitch fait monter la pression en fermant sa frontière à certaines importations ukrainiennes. Les mêmes pressions seront exercées sur la Moldavie et sur l'Arménie.

La veille du Sommet de Vilnius, le Président Yanoukovitch annonce à la surprise générale que l'accord ne sera pas signé. Même surprise, mais du côté russe, quand la foule descend dans la rue et s'installe sur la Place Maïdan. En février 2014, le Président Yanoukovitch prend la fuite et gagne la Russie.

Le nouveau gouvernement ukrainien est considéré comme illégitime par la Russie, qui lance une opération sur la Crimée et l'annexe en mars à la suite d'un référendum hâtif que la communauté internationale refuse de reconnaître. Notons que la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU condamnant cette annexion a été adoptée par 100 pays, contre 11 et 58 abstentions. Puis le Donbass se soulève au nom du séparatisme soutenu par les forces spéciales russes. Depuis la guerre a fait dix mille morts et de très nombreux réfugiés, dont plus d'un million en Russie

En septembre 2014, le nouveau Président ukrainien, M. Poroschenko, souhaite repousser la mise en œuvre de l'accord de libre-échange. L'Union européenne accepte la demande de Moscou que la Commission, l'Ukraine et la Russie se concertent pour étudier l'impact de cet accord sur les intérêts russes et quelles mesures s'imposeraient si ces intérêts venaient à être lésés. Après plusieurs rencontres et une étude approfondie des impacts possibles, la conclusion est que cet accord ne lèse en rien la Russie qui demande toutefois de pouvoir réécrire certaines parties de l'accord. L'Union européenne refuse au nom de la souveraineté de l'Ukraine. L'accord est donc entré en application sans qu'on puisse voir aucune conséquence sur le commerce russe parce que la Russie avait de toute façon fermé ses frontières aux biens ukrainiens.

L'Union européenne devait-elle anticiper davantage les réactions de la Russie et dire à l'Ukraine que rien ne pouvait se faire à partir du moment où Moscou pourrait bien en prendre ombrage ?

La grande fragilité de l'Ukraine conduit l'Union européenne, avec l'aide des États-Unis, à la soutenir financièrement pour un montant qui s'élève déjà à plus de 4 milliards d'euros. À côté de cette politique de soutien financier et économique, l'Union européenne maintient les



---

sanctions économiques, financières et diplomatiques infligées à la Russie et, par l'entremise de la France, de l'Allemagne et de l'OSCE, surveille l'application des accords de Minsk.

## **B. LES PREMIERS OBJECTIFS DU PARTENARIAT ORIENTAL**

### **1. À la suite de l'élargissement à l'Est, la Russie devient physiquement plus proche**

L'élargissement à l'Est ne s'est pas fait sans difficultés et il a coûté beaucoup d'inquiétude à la France qui voyait d'un mauvais œil la reconstitution de l'espace économique et commercial séculaire de l'Allemagne. La frontière orientale de l'UE s'était déplacée, mais il ne fallait pas remplacer une frontière par une autre, d'où le projet de Partenariat oriental.

L'Europe ne pouvait pas se désintéresser des pays qui devenaient ses voisins immédiats. Mais il convient de rappeler qu'à l'époque, la Russie, encore affaiblie sur le plan interne et confrontée à des difficultés économiques, peinait à se reconstruire. Dans ce contexte, le modèle européen devenait plus attractif.

Le Partenariat oriental semblait apporter une réponse à ces pays pris entre l'Union européenne et la Russie devenue soudain plus présente physiquement mais plus lointaine d'un point de vue politique.

### **2. Les objectifs du Partenariat oriental**

Il faut rappeler sans ambages que les objectifs du Partenariat oriental sont politiques et économiques.

L'objectif premier du Partenariat oriental est la réalisation d'une association politique et d'une intégration économique de ces six pays avec l'Union européenne ainsi que la promotion, à l'Est de l'Europe, d'une stabilité et d'une prospérité qui profiteront à l'Union européenne comme à ses partenaires, dans une zone où les tensions demeurent nombreuses.

L'enjeu est également économique et commercial puisque les six partenaires orientaux réunissent 75 millions d'habitants et que leur marché est doté d'un fort potentiel de croissance et d'une main d'œuvre assez bien qualifiée. La conclusion d'accords d'association comprenant la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet permet à cet égard, pour ceux qui l'auront souhaité, une convergence réglementaire avec l'Union européenne.

### **3. Les grandes ambitions du Partenariat oriental**

L'Europe est un modèle politique et économique et la politique étrangère de l'Union repose essentiellement sur l'idée que ce modèle est source de prospérité. Le voisinage immédiat constitue donc comme un test ou une mise à l'épreuve de ce modèle. Jusqu'à une date récente, le modèle était reconnu comme tel et il existait une véritable aspiration chez les voisins de l'Union à devenir « *un pays européen normal comme les autres* ». Si c'est moins vrai aujourd'hui, il faut chercher à savoir pourquoi, mais il est certain que l'Europe doit se montrer capable d'influencer le devenir de son environnement immédiat. La crédibilité internationale de l'Union se joue dans son voisinage.

L'Europe qui s'est bâtie sur l'idée de maintenir la paix souhaite entretenir des relations de bon voisinage sur ses marches et ces relations reposent sur l'idée qu'un bon voisin doit vous ressembler un peu. C'est pourquoi l'Europe a tendance à présenter et à défendre son modèle.

### **4. Les moyens mis au service des objectifs**

#### **• Les crédits alloués au Partenariat oriental**

Le Partenariat oriental est financé par des crédits de l'Instrument européen de voisinage (IEV) qui disposera de 15,4 milliards d'euros entre 2014 et 2020 pour les deux piliers (Sud et Est). L'Instrument européen de voisinage est le prolongement du dispositif précédent (Instrument européen de voisinage et de partenariat 2007-2013) : il finance les pays mitoyens dans le cadre de la PEV par le biais de programmes de coopération. Ces programmes se divisent en trois catégories (bilatéraux, régionaux et transfrontaliers), mais ils sont tous destinés à promouvoir les réformes politiques, économiques et sociales et à encourager l'harmonisation des politiques et l'adoption des normes européennes.

En 2014, pour le Partenariat oriental, 2,297 milliards d'euros ont été engagés et 1,623 milliard payé.

Au titre des programmes bilatéraux :

- l'Arménie a reçu : 23,2 millions d'euros,
- l'Azerbaïdjan a reçu : 6,8 millions d'euros,
- la Biélorussie a reçu : 22,3 millions d'euros,
- la Géorgie a reçu : 41,1 millions d'euros,
- la Moldavie a reçu : 93,7 millions d'euros,
- l'Ukraine a reçu : 314,1 millions d'euros.

---

On rappellera que les programmes bilatéraux et les programmes régionaux de la Politique de voisinage sont répartis sur la base de deux tiers pour le Sud et un tiers pour l'Est, c'est-à-dire le Partenariat oriental, afin de prendre en compte l'écart démographique entre les deux zones. Cette répartition est un simple accord tacite qui date de 2008, mais qui pourrait être abandonné au profit d'une autre clé de répartition reposant entièrement sur la conditionnalité, à partir de 2020, date de la fin de la programmation pluriannuelle 2014-2020. Si la clé actuelle devait être abandonnée en 2020, cela signifierait que chaque pays du voisinage concourrait indépendamment de son appartenance au Sud ou à l'Est et uniquement en fonction des progrès qu'il aurait accomplis dans son rapprochement avec les normes européennes. 10 % de l'ensemble des crédits sont d'ores et déjà réservés pour le programme « *Faire plus pour avoir plus* ». Cette perspective n'est pas à l'ordre du jour et la France reste en faveur du *statu quo*.

- **L'Assemblée Euronest, composante parlementaire du PO**

Le Parlement européen s'est félicité, dès 2009, du lancement du Partenariat oriental et plaide régulièrement pour une présence forte de l'Union européenne auprès de ses partenaires orientaux, afin de répondre notamment aux pressions russes exercées sur ces pays. Pour donner une dimension parlementaire au Partenariat oriental, il a créé, en mai 2011, l'Assemblée Euronest. Cette dernière rassemble 60 députés européens ainsi que 10 députés de chaque pays partenaire (hors Biélorussie).

L'Assemblée Euronest reste ainsi le lieu d'échange parlementaire favorisant les conditions nécessaires à l'accélération de l'association politique et au renforcement de l'intégration économique entre l'Union européenne et ses partenaires d'Europe orientale. Elle participe au développement et à la visibilité du Partenariat oriental, en tant qu'institution responsable de la consultation parlementaire, du contrôle et du suivi du Partenariat.

## **C. LA POLITIQUE DE VOISINAGE ENTRE RAPPROCHEMENT ET ADHÉSION ?**

### **1. Le Partenariat oriental présage-t-il un nouvel élargissement ?**

- **Les ambiguïtés du Partenariat oriental**

Le Partenariat oriental fait l'objet de critiques diverses et la première d'entre elles vise ce qu'il est convenu d'appeler son ambiguïté. Pourtant la politique du PO est distincte du processus d'élargissement et elle ne saurait s'y substituer, même si elle peut dans certains cas, constituer une première étape vers la candidature.

En aucun cas, le projet du PO ne préjuge de l'évolution future des relations des pays voisins de l'Union à l'Est. La force du partenariat varie

d'un pays à l'autre et elle dépend de la rapidité avec laquelle les réformes démocratiques nécessaires sont mises en place par les pays concernés.

Toutefois, certains ont relevé une ambiguïté dans ce projet de PO ou en tout cas un risque, celui de laisser espérer aux pays concernés plus que ce que l'Union peut effectivement leur apporter.

Comme la politique du PO s'inspire par la force des choses - c'est-à-dire par la force de l'habitude et des traditions de « *screening* » de la Commission - de la politique d'élargissement, elle nourrit, malgré des moyens limités, des ambitions comparables et elle demande aux pays partenaires de reprendre 80 % de l'acquis communautaire.

De là a pu naître une certaine confusion, car il faut reconnaître que le projet du PO est calqué dans sa méthodologie sur la politique d'élargissement et sur la politique d'aide au développement dans ses aspects financiers.

- **Les motivations des pays du Partenariat inquiètent certains États membres**

La principale motivation des pays du Partenariat est l'espoir de tirer des avantages tangibles à moyen et long terme du libre-échange et de la libéralisation des visas au sein de l'Union. Peut-être la perspective de pouvoir un jour adhérer à l'Union incite-t-elle certains pays à adopter et mettre en œuvre les réformes nécessaires à l'intégration de l'acquis communautaire. Si c'était vraiment le cas, il n'y aurait pas lieu de s'en inquiéter. Pourtant certains États membres n'acceptent pas cette perspective d'adhésion au demeurant hypothétique et préfèrent insister sur le nécessaire approfondissement de l'Union avant tout nouvel élargissement.

On rappellera qu'il existe un moratoire de cinq ans sur tout nouvel élargissement et surtout que les pays du Partenariat ne sont pas en mesure d'y prétendre aujourd'hui à cause de leur situation politique et économique intrinsèque.

## **2. Le Partenariat oriental s'est heurté à une entreprise de déstabilisation**

Les obstacles que met la Russie à l'approfondissement des relations des pays du Partenariat oriental avec l'Union européenne tendent à démontrer son hostilité au projet lui-même.

Elle a fait pression sur Kiev pour obtenir une volte-face et le refus de signer l'accord d'association. Elle interfère dans la crise ouverte en Ukraine qui n'est pas terminée ; même si entretemps, au bénéfice de nouvelles élections, l'accord d'association avec l'Ukraine a finalement été signé avec le gouvernement sorti des dernières élections de 2014.

---

La Russie a en outre lancé le projet de l'Union économique eurasiennne qui pourrait regrouper à terme la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Arménie, le Kirghizstan et le Tadjikistan.

En outre, le PO est sérieusement gêné dans son action par les conflits gelés, l'annexion de la Crimée et la guerre en Ukraine. Les conflits gelés (Ossétie du Sud et Abkhazie en Géorgie, Transnistrie en Moldavie, Haut-Karabagh en Azerbaïdjan) créent une tension régionale constante en l'absence de règlement politique durable et nuisent à la stabilité et à la sécurité entravant par conséquent les progrès de la démocratie et de l'économie de marché dans ces pays.

En conséquence, le Partenariat oriental n'apparaît pas comme un franc succès.

### **3. 2009-2015 : un bilan en demi-teinte**

Sans aller jusqu'à parler, comme un diplomate bruxellois l'a dit, et jusqu'à constater qu'avec le Partenariat oriental nous sommes loin du « cercle d'amis » promis par Romano Prodi et plus proches d'un « cercle de feu », force est de reconnaître que le bilan est maigre. Cependant, la faute ne saurait être imputée entièrement au Partenariat oriental et à ses acteurs bruxellois.

On rappellera que trois accords ont été signés (Ukraine, Géorgie, Moldavie) sur les six accords possibles. Un accord est en renégociation (Arménie). L'Azerbaïdjan laisse entendre qu'il souhaite un accord sur mesure et la Biélorussie n'écarter rien (surtout depuis que l'Union européenne a levé les sanctions pesant sur elle).

Ce n'est donc pas aussi dérisoire qu'il a été dit parfois. Cependant, les pays ayant contracté un accord n'ont guère progressé depuis et l'ensemble des six pays du Partenariat n'ont guère évolué depuis le lancement de cette politique, ce qui crée un sentiment de frustration pour les deux parties.

À cela il y a deux explications : tout d'abord ces pays partent de très loin et ensuite leur souveraineté est récente. Leurs habitudes sont encore celles de l'époque où ils étaient des satellites soviétiques. Ce sont des pays qui découvrent la démocratie et qu'il faut restructurer sur le plan économique. C'est pourquoi ils dépendent encore idéologiquement et économiquement parfois de la Russie - l'Union européenne a eu des difficultés à le comprendre.

Cinq de ces pays dépendent de la Russie pour leur énergie ou leur sécurité. Certains d'entre eux sont occupés militairement par la Russie ou subissent des tensions séparatistes soutenues par la Russie. Enfin, cinq d'entre eux subissent ce qu'on appelle un « conflit gelé ». Or, les conflits gelés - contrairement à ce qu'indique leur nom - s'accompagnent

d'escarmouches, voire de véritables combats comme le montrent l'Ukraine, la Géorgie et le Haut-Karabagh.

Il faut ajouter que la crise ukrainienne, qui est la plus aigüe, a pris un tour grave, car les accords de Minsk ne sont pas entièrement appliqués ce qui exclut pour l'instant la levée des sanctions de l'Union européenne et toute normalisation des relations avec la Russie.

Il faut donc reconnaître que le premier bilan du PO est en demi-teinte : la Géorgie fait figure de bon élève mais la question de la libéralisation des visas n'est pas réglée. La Moldavie est instable, l'Ukraine au bord de la faillite. Quant à signer avec la Biélorussie et l'Azerbaïdjan, le caractère autoritaire de ces deux régimes auxquels l'Union reproche de bafouer les Droits de l'Homme écarte cette perspective dans l'immédiat.

Depuis le rêve de Romano Prodi, la situation s'est tendue et ce qui était un projet économique reposant sur les valeurs de l'Europe s'est politisé. La Politique européenne de voisinage était au départ une disposition d'aide à la modernisation et non un instrument politique. Le retour de la Russie sur la scène internationale a politisé la Politique européenne de voisinage et surtout le Partenariat oriental.

La politique de voisinage n'a jamais été conçue comme un outil de prévention des conflits ou un mécanisme de règlement des conflits. Aujourd'hui, le voisinage est redevenu conflictuel et tout ce qui y touche est jugé politique.

S'en tenir aux enjeux techniques, juridiques et commerciaux, telle était l'idée de l'Union européenne, même si certains États membres pouvaient nourrir des arrière-pensées politiques et des espérances d'élargissement sur leur frontière Est.

La crise ukrainienne illustre les limites de l'approche technique, voire technocratique. La création du Service européen d'action extérieure (SEAE) et curieusement le fait aussi que la politique d'élargissement et celle de voisinage dépendent du même commissaire ont accusé cette apparente politisation : avec le SEAE, l'Union européenne aurait enfin une politique extérieure ambitieuse et ainsi le Partenariat oriental pouvait avoir malgré lui un aspect et des enjeux géopolitiques. En réalité, c'est une flatteuse illusion d'optique qui se retourne contre l'Union européenne.

Au départ, partant d'une croyance ancienne qui veut que le développement du commerce écarte la guerre et assure la stabilité et la prospérité, le Partenariat oriental envisageait une intégration européenne par les marchés. Sur le front Est, il faut avouer que ces avancées sont très limitées. Le renversement des flux d'Est en Ouest, qui s'est produit pour la Pologne, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et la Croatie, se fait attendre à la frontière Est, qu'il s'agisse de la Biélorussie, de l'Ukraine ou de la Moldavie.

---

Il est vrai que les accords d'association sont à peine signés, mais il semble toutefois très optimiste d'espérer une libéralisation réciproque des échanges avec reprise par les États signataires d'une grande part de l'acquis communautaire. L'ambition semble trop grande. Il serait sans doute plus sage de ne pas solliciter de la part des signataires une reprise de l'acquis communautaire ce qui peut laisser croire qu'ils sont traités comme des pays candidats. En revanche, sur la question de la libéralisation des visas, il conviendrait au contraire d'être très exigeant sur l'obligation faite de remplir toutes les conditions.

Il y a peu de chance que l'on puisse intégrer à marche forcée des pays confrontés à un lourd héritage historique et écartés de l'histoire européenne pendant tout le XX<sup>e</sup> siècle. Naturellement que répondre à l'Ukraine quand elle demande à l'Union européenne de faire d'elle sa nouvelle Pologne au motif qu'en 1989 les deux étaient aussi pauvres et qu'aujourd'hui l'une est quatre fois plus riche que l'autre ?

Les différences qui existent aujourd'hui entre l'Union européenne et les pays du Partenariat oriental prendront des générations avant de s'estomper. Le processus devient difficile, voire impossible si la Russie insiste sur ces différences. Il apparaît clair dans ce contentieux que la relation entre la Russie et l'Union européenne bute sur le fait que la Russie ne reconnaît pas les valeurs ni les normes européennes et pense qu'elles ne doivent pas prendre le pas sur les siennes. Les Russes perçoivent l'action de l'Union européenne comme celle d'une extension du champ normatif européen dans tous les domaines. Toutefois, les deux parties sont condamnées à s'entendre puisque l'Union européenne reste le partenaire principal de la Russie dans le domaine économique et énergétique.

L'Europe doit donc maintenir le dialogue mais en gardant en tête la défense de ses intérêts. C'est une Realpolitik que la Russie comprend et qui peut éviter une dérive. L'intérêt européen reste que la Russie se modernise et adopte une stratégie économique claire.

#### **4. À l'Est, rien de nouveau et à l'Ouest, toujours les mêmes divergences**

On sait que les six pays membres du Partenariat oriental sont tous issus de l'effondrement de l'Union soviétique et qu'à ce titre, ces six pays restent pris dans une relation complexe et contrainte avec l'ancienne puissance impériale.

Deux importantes contraintes pèsent sur tous les membres du PO sauf l'Azerbaïdjan : l'approvisionnement énergétique et la sécurité, les deux encore en partie ou totalement assurées par la Russie. En outre, tous, sauf la Biélorussie, ont à gérer des conflits séparatistes attisés par la Russie. Enfin, dans tous ces pays, la culture démocratique fait défaut, après plusieurs décennies de régime totalitaire.

On peut donc affirmer, malgré quelques heureux progrès en Géorgie, en Moldavie, en Arménie et en Ukraine, qu'il n'y a rien de nouveau à l'Est et qu'une génération sera nécessaire pour échapper au pouvoir souvent autoritaire des anciens apparatchiks et des nouveaux oligarques.

Du côté de l'Ouest, les mêmes divergences persistent à peine atténuées : la principale concerne, comme il a été dit, le choix entre élargissement et approfondissement. L'autre divergence majeure concerne la politique de voisinage elle-même sur laquelle se calque l'opposition Nord/Sud. Quand les pays du Nord dont l'Allemagne étaient très favorables à l'entrée des pays d'Europe centrale (Pologne, République tchèque, Hongrie), le Sud dont la France restait sceptique et lançait le processus de Barcelone et quand le Nord propose le Partenariat oriental, le Sud réplique par la création de l'Union pour la Méditerranée.



---

## II. LA REFONDATION DU PARTENARIAT ORIENTAL EST NÉCESSAIRE ET PASSE PAR UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION

Il convient d'accepter que, face à la position russe et au retard effectif pris par les pays membres du PO, l'Union européenne ne peut plus appliquer les mêmes méthodes que celles qui avaient servi pour la Pologne ou la Hongrie. C'est pourquoi devant des partenaires très différents les uns des autres, l'approche régionale qui a ses vertus ne saurait être suffisante et il faut coopérer davantage avec ceux qui le veulent et le peuvent vraiment. Il faut donc renforcer la différenciation.

### A. LES RÉSULTATS DU SOMMET DE RIGA DU 22 MAI 2015

#### 1. Le Sommet de la dernière chance

Le dernier sommet du PO s'est tenu à Riga le 22 mai 2015. La crise ukrainienne a incité l'Union européenne à se pencher sur la situation des pays voisins à l'Est et sur l'avenir du PO rendu pour le moins difficile et incertain.

La coopération avec les pays voisins reste une priorité évidente, car il existe une double interdépendance : économique et sécuritaire. Les accords signés sont ambitieux, voire trop ambitieux puisqu'aussi bien les pays du PO sont encore très loin des normes de l'Union européenne quel que soit le domaine envisagé et malgré les réformes entreprises. Les liens commerciaux avec la Russie sont encore dominants et la dépendance énergétique est totale pour quatre d'entre eux.

Du côté des pays membres du PO, les demandes restent cependant les mêmes : ils aspirent en effet à une perspective crédible d'adhésion, à des garanties de sécurité et d'assistance, au développement de la sécurité énergétique, à une aide financière pour le maintien de la stabilité socio-économique et à une ouverture du marché du travail de l'Union européenne, sans pourtant envisager suffisamment les contreparties à cette aide.

La crise ukrainienne et les tensions avec la Russie ont sensiblement accéléré le processus de signature des accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie en 2014. Ces accords doivent encore être ratifiés par les États membres. Le référendum néerlandais qui a refusé la ratification de l'accord avec l'Ukraine montre à quel point la politique du Partenariat oriental est mal perçue par l'opinion publique qui craint tout ce qui s'apparente à un élargissement.

Les relations de l'Union européenne avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan avancent à un rythme différent. Les négociations pour un accord sont en

cours avec l'Azerbaïdjan mais sans volet de libre-échange, car Bakou n'est toujours pas membre de l'OMC. Le paraphe de l'accord avec l'Arménie est suspendu en raison du souhait de ce pays de rejoindre l'Union économique eurasiatique, comme il a été dit, mais la négociation se poursuit.

Les relations entre l'Union européenne et la Biélorussie sont plus complexes, la Biélorussie ne participant qu'au volet multilatéral. La politique européenne à l'égard de Minsk repose sur une double approche : pression d'un côté pour obtenir une amélioration de la situation des Droits de l'Homme, de l'État de droit et des principes démocratiques et de l'autre, soutien à la société civile.

Dans le domaine de la mobilité, d'importants efforts ont été réalisés ces dernières années au sein du Partenariat oriental, même si les six pays sont inégalement avancés dans ce processus :

- la libéralisation des visas (régime sans visa) avec la Moldavie est effective depuis le 2 juin 2014, ce qui fait de ce pays le partenaire le plus avancé en matière de mobilité des pays du Partenariat oriental ;

- la phase 2 (mise en œuvre des dispositifs législatifs) du plan d'action de libéralisation des visas (PALV) avec l'Ukraine a débuté en juin 2014. La Commission pourrait rapidement conclure à la fin du processus ;

- le passage en phase 2 du PALV avec la Géorgie a été approuvé lors du Conseil Affaires étrangères du 17 novembre 2014 ; la Géorgie attend la libéralisation des visas d'un instant à l'autre ;

- les discussions sont moins avancées avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan : un accord de facilitation de la délivrance de visas et un accord de réadmission ont été signés avec l'Arménie en décembre 2012 et en avril 2013 ; pour l'Azerbaïdjan, un accord de réadmission a été conclu en octobre 2013 et un accord de facilitation de la délivrance des visas de court séjour signé au Sommet de Vilnius en novembre 2013 ;

- la Biélorussie demeure le seul pays du Partenariat oriental à ne pas avoir conclu d'accord de facilitation avec l'Union européenne compte tenu de la situation politique dans ce pays depuis le lancement des négociations. Le processus a toutefois été relancé récemment lorsque les autorités biélorusses ont fait part de leur intérêt en janvier 2014.

L'avenir du PO aurait dû être tranché à Riga, mais la situation très tendue en Ukraine a conduit à une très grande prudence. En effet, la pérennité du Partenariat oriental dépend en grande partie de la politique que la Russie entend mener à l'égard de son voisinage immédiat qu'elle appelle son « étranger proche », lequel est composé essentiellement de son ancienne zone d'influence.

L'Union européenne, pour sa part, ne souhaite pas une révision du cadre général issu de 1989 et elle table sur le maintien du système de sécurité internationale établi et reconnu depuis par tous les acteurs de la région. Si ce

---

système devait changer, l'avenir du Partenariat deviendrait fragile et très incertain.

L'Union européenne hésite peut-être sur le but exact du PO et si elle se refuse aujourd'hui à dire ouvertement que l'adhésion est une perspective – fût-elle très lointaine – pour tous les pays partenaires qui souhaitent s'en donner les moyens, l'Union a précisé toutefois qu'il n'appartient pas à la Russie de déterminer qui peut adhérer ou non à l'Union européenne. L'Union reste ferme aussi sur la nécessité de proposer son modèle démocratique et économique en vue de plus de prospérité et de plus de sécurité.

L'Union s'engage maintenant à soutenir le principe « donner plus pour recevoir plus » (« *More for more* ») : les crédits doivent aller à ceux qui ont fait les plus grands progrès. Même si l'Azerbaïdjan a d'intéressantes réserves d'hydrocarbures, il n'y a aucune autre bonne raison d'être plus indulgent avec ce pays qu'on ne l'est à l'égard de la Biélorussie aujourd'hui, par exemple.

Si les pays du PO mettent vraiment en œuvre les réformes préconisées et respectent les textes qu'ils adoptent sur le modèle européen, l'Europe, dans cette région du monde, finira par avoir un autre visage beaucoup plus démocratique et plus prospère. Il faut reconnaître sans ambages que le PO est un moyen pour ces pays de rompre de manière définitive avec le modèle soviétique qu'ils ont déjà ouvertement rejeté, mais dont ils continuent à subir les conséquences, faute d'avoir réformé profondément leurs institutions.

Enfin, la crise ukrainienne pèse comme une épée de Damoclès : il faut qu'elle se termine selon les termes des accords de Minsk et que l'Ukraine soit sauvée de la faillite qui la menace (nouvelle chute du PIB de 17 % en 2015). Un échec en Ukraine mettrait un terme au PO.

## **2. Les conclusions du Sommet de Riga : vers une politique de l'apaisement**

Les conclusions du sommet de Riga réaffirment les grands principes du Partenariat oriental et énumèrent les progrès accomplis. Dans la déclaration finale, il est rappelé qu'il s'agit d'une association entre pays libres et souverains. Plus importante est la déclaration de la Chancelière Angela Merkel en marge du sommet soulignant que « *le Partenariat n'est pas un instrument pour l'élargissement* » mais seulement un rapprochement. Le sommet de Riga est surtout apparu comme l'occasion d'apaiser le Kremlin en insistant sur le fait que le Partenariat oriental n'était dirigé contre personne et qu'il était plus que jamais à géométrie variable.

C'est donc le principe de la différenciation qui l'emporte et à ce titre, on perd un peu de la cohésion d'ensemble, mais on gagnera sans doute beaucoup en efficacité.

## ***B. POURQUOI LES PRINCIPES DE DIFFÉRENCIATION ET DE CONDITIONNALITÉ DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS***

### **1. Qu'est-ce que la différenciation et la conditionnalité ?**

En combinant et en renforçant les principes de différenciation et de conditionnalité, l'Union accepte que le PO ne soit plus un seul bloc. En termes d'affichage, l'Union se montre aussitôt plus modeste et elle avance à pas feutrés en prenant en compte les spécificités de chaque pays. Elle revient à une politique plus classique et simplement bilatérale. Au fond, la réactivation des principes de différenciation et conditionnalité ne fait que prendre acte de ce qui s'est passé depuis le Sommet de Vilnius. L'Union va se concentrer sur la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie et, parmi les trois, davantage et plus à celui qui répondra le mieux par ses progrès aux conditions exigées par le PO.

### **2. Deux groupes de pays très différents**

On aboutit ainsi à deux groupes de pays distincts : ceux qui ont signé un accord et ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas signer un accord. S'agit-il de la mesure de l'échec du PO ? On doit avouer qu'il s'agit d'un repli parce que le PO ayant été conçu en temps de paix n'était pas équipé pour répondre à la guerre en Ukraine. Le projet de civilisation que proposait l'Union, malgré sa générosité, pêchait faute d'avoir été pensé sous l'angle de la Realpolitik.

Les projets portés par le Partenariat oriental doivent encore à l'avenir démontrer leur attractivité auprès des pays auxquels ils s'adressent.

## ***C. LES PAYS DU PARTENARIAT ORIENTAL : RESSEMBLANCES ET SINGULARITÉS***

### **1. L'accord d'association avec l'Ukraine**

#### **• La coopération politique**

L'accord a été signé le 21 mars 2014. Cet accord tend vers l'association politique et l'intégration économique, mais il exige aussi le respect des principes démocratiques et des libertés fondamentales, de l'État de droit et des Droits de l'Homme. Cet accord repose également sur le respect de l'économie de marché, la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et le terrorisme, le développement durable et le multilatéralisme.

Ce même accord définit les objectifs d'un dialogue politique qui conduiront à une convergence graduelle sur les questions de politique étrangère et de sécurité.

Enfin l'accord prévoit l'assouplissement de la procédure de délivrance des visas (jusqu'à leur suppression complète) en fonction du respect par l'Ukraine des conditions posées pour que cette libéralisation des visas devienne progressivement effective.

- **L'établissement d'une zone de libre-échange**

Ce pilier de l'accord est essentiel car l'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Ukraine.

Comme il a été dit, la création d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne a été fermement remise en cause par la Russie qui soutient que cette création va à l'encontre de son ambition de créer un espace eurasiatique capable de concurrencer l'Union européenne.

Cet accord de libre-échange est dit de nouvelle génération et il ne traite donc pas seulement des barrières tarifaires mais aussi de l'ensemble des obstacles au commerce. Il conduit l'Ukraine à reprendre une partie de l'acquis communautaire et à mettre au point des produits respectant des normes européennes plus élevées que celles pratiquées jusqu'alors.

La suppression des tarifs douaniers doit s'étaler sur 15 ans pendant lesquels demeure la possibilité pour l'Ukraine d'instaurer des mesures de sauvegarde dans les secteurs sensibles comme celui de l'automobile, par exemple. Cet accord a conduit Kiev à abandonner pour ses produits l'usage des termes « Champagne », « Cognac » et « Cahors » et de reconnaître qu'il s'agit d'indications géographiques protégées.

L'accord prévoit de garantir la sécurité du transit du gaz russe à travers l'Ukraine vers l'Europe occidentale.

## **2. L'accord d'association avec la Géorgie**

- Une difficile sortie de l'emprise soviétique

Le 9 avril 1991, la Géorgie a déclaré son indépendance et a vu s'ouvrir une longue période de troubles et de difficultés. Tout d'abord la guerre civile a conduit au renversement du Président nationaliste Zviad Gamsakhourdia en 1992 et au retour d'Edouard Chevarnadze, ancien premier secrétaire du Parti communiste géorgien et ministre des affaires étrangères de l'URSS. Sous sa férule, les milices ont été désarmées et un régime présidentiel fort a été établi. Une fois la guerre civile maîtrisée, ce pouvoir fort a décliné et la contestation a gagné du terrain jusqu'en novembre 2003, où la Révolution des Roses a conduit au pouvoir le pro-occidental Mikhaïl Saakachvili, élu chef de l'Etat en 2004 et réélu en 2008.

Le conflit armé avec la Russie en août 2008 a créé une véritable union nationale, mais celle-ci a été de brève durée, car l'opposition pro-russe a bientôt rendu responsable le Président Saakachvili du conflit avec la Russie et de l'occupation russe de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. En 2012, les élections législatives ont donné le pouvoir à l'opposition réunie dans la coalition du « Rêve géorgien » dont l'homme fort, agissant désormais dans l'ombre, est le milliardaire et oligarque Bidzina Ivanishvili dont l'influence était forte sur le Premier ministre Irakli Gharibachvili qui a démissionné le 23 décembre dernier à la surprise générale. Toutefois, il s'agit d'une manœuvre de la coalition pour préparer les élections législatives de l'automne 2016 avec un nouveau Premier ministre plus populaire : George Kvirikashvili. La révision constitutionnelle de 2011 a fait de la Géorgie un régime parlementaire où le Premier ministre concentre l'essentiel du pouvoir exécutif.

Après avoir été le fournisseur agricole principal de la Russie et le lieu de villégiature de la nomenklatura soviétique, la Géorgie indépendante a opté pour une transition volontaire vers une économie libérale qui lui a valu des embargos russes à répétition avant et après la guerre de 2008.

Dès 2003, la Géorgie a fait le choix de la démocratie à l'occidentale et du rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN. À partir de la guerre de 2008, les relations avec la Russie se sont distendues sans pourtant être coupées malgré l'occupation par la Russie du territoire géorgien et malgré la rupture des relations diplomatiques. En effet, la coalition de « Rêve géorgien » mène une politique d'accommodement et d'apaisement, tout en refusant d'accepter l'annexion de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

Le rapprochement avec l'Occident a commencé avec la Révolution des Roses et, sur ce point, il existe un consensus national alors que les Géorgiens restent divisés, ou mitigés, sur l'attitude à tenir face à leur voisin russe.

La politique pro-occidentale menée par Saakachvili n'a pas été remise en cause et les Géorgiens sont aussi massivement favorables à une adhésion de leur pays à l'OTAN, tant la menace russe leur semble grave et imminente. Le seul acteur géorgien qui s'oppose à l'occidentalisation est l'église orthodoxe autocéphale de Géorgie au nom d'une moralité publique qui serait menacée par les « valeurs frelatées » de l'Union européenne (la défense des droits LGBT, le mariage homosexuel, la défense de l'avortement, la théorie du genre, etc.).

Cependant, le Catholikos Elie II, qui est très écouté par la population géorgienne pourtant déchristianisée, a concédé que la culture européenne était celle dont les Géorgiens étaient le plus proches.

L'ensemble de ces bonnes dispositions de la Géorgie à l'égard de l'Occident font de ce pays le « bon élève » du Partenariat oriental.

- **La question de l'OTAN**

Après la guerre de 2008, l'OTAN et la Géorgie ont créé la commission OTAN-Géorgie, qui est chargée d'encadrer l'aide que l'OTAN apporte à la Géorgie à la suite du conflit avec la Russie et l'installation de bases militaires russes sur le territoire géorgien occupé par les Russes. Cette commission est également chargée de suivre le processus d'adhésion de la Géorgie à l'OTAN puisqu'il a été reconnu que la Géorgie avait vocation à en devenir membre. Il convient de noter que la Géorgie est parmi les pays non membres de l'OTAN celui qui apporte le plus fort contingent de troupes à la force internationale en Afghanistan. Toutefois, les membres de l'OTAN considèrent que la Géorgie est encore un pays trop instable et qu'elle doit confirmer son attachement aux valeurs démocratiques. La France fait partie des pays les plus sceptiques sur la candidature géorgienne à l'OTAN.

- **La dégradation des relations avec la Russie**

La Géorgie occupe une position géographique difficile puisqu'elle est essentiellement constituée d'un couloir par lequel transitent les hydrocarbures en provenance de la mer Caspienne. De chaque côté de ce couloir étroit se trouvent des bases russes dont les troupes peuvent rallier la capitale en moins d'une heure.

À partir du moment où la Russie veut conserver un rôle prédominant dans le sud du Caucase au détriment de la Géorgie, et en dépit du démantèlement de l'URSS, les risques de conflits ne peuvent que croître. Pour régler les différends existants, la Russie recourt aux pressions diplomatiques, aux sanctions économiques et à la force, comme en 2008. Dans ces conditions, il n'est pas anormal que les relations se soient gâtées, malgré une longue et historique collaboration entre Russes et Géorgiens.

- **La guerre de 2008**

La guerre de 2008 semble n'être qu'un épisode de cette histoire mêlant rivalité et complicité. Les séparatismes ossète et abkhaze existent depuis longtemps et ces régimes ont joui d'une autonomie dont le périmètre a varié avec chaque gouvernement. Dans ce contexte difficile, Moscou a joué sa carte en accordant des passeports russes à tous les anciens citoyens soviétiques « qui ne souhaitaient pas » prendre la nationalité des satellites devenus indépendants. Non seulement des Abkhazes et des Ossètes sont devenus russes sur le territoire géorgien, mais aussi un grand nombre d'Arméniens ayant toujours vécu sur le sol géorgien.

La Russie n'a attendu qu'un prétexte pour intervenir. De son côté, la Géorgie de Saakachvili a pris maladroitement l'initiative des hostilités qui ont duré du 7 au 12 août 2008. Au lendemain du conflit, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont déclaré leur indépendance qui n'a pas été reconnue par la communauté internationale. Un conflit gelé supplémentaire est né, géré par l'ONU, l'Union européenne et l'OSCE, mais totalement maîtrisé par la Russie qui, depuis 2008, a régulièrement fait varier la frontière vers le sud au

détriment du territoire géorgien. La gestion quotidienne de ces deux régions séparatistes repose sur la Russie qui a introduit le rouble comme monnaie officielle et qui a installé son armée sur place. La Géorgie a perdu à ce jour 20 % de son territoire. Il convient de rappeler que la France continue à défendre l'intégrité du territoire géorgien et l'accord de cessez-le-feu du 12 août 2008 signé entre l'Union européenne, la Russie et la Géorgie (tandis que la France présidait l'Union européenne). Une mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) cherche une solution pacifique au conflit. Celui-ci s'est traduit par le déplacement de 258 000 personnes. Malgré cette situation et la régression des échanges entre Russie et Géorgie, les deux pays commercent encore et 200 000 Géorgiens travaillent toujours en Russie (à Moscou). En 2013, la Russie a levé son embargo sur le vin et l'eau, amorce d'une première détente.

• **L'accord d'association global**

L'accord d'association signé le 27 juin 2014 met l'accent sur trois points essentiels :

- l'attachement de la Géorgie à la réconciliation et ses efforts pour rétablir son intégrité territoriale en vue d'un règlement durable et pacifique (mise en œuvre de l'accord en six points du 12 août 2008) ;
- l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- l'importance d'une gestion conjointe des flux migratoires.

L'objet essentiel de l'accord est un rapprochement graduel de la Géorgie et de l'Union européenne sur la base de valeurs communes (l'État de droit et l'économie de marché). Il débouche sur un dialogue politique serré et des politiques sectorielles ambitieuses.

• **Un dialogue politique renforcé et des politiques sectorielles ambitieuses**

Ce dialogue doit conduire à une communauté de vues dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. L'État de droit doit être renforcé et la pratique démocratique affermie.

Sur la question de la circulation des personnes, on s'oriente vers une libéralisation des visas à destination de l'Union européenne (reportée puis prévue pour juillet 2016).

La coopération est prioritaire dans vingt-huit domaines dont l'énergie, les transports, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique industrielle, l'agriculture, la politique sociale, la justice, la société civile, la réforme de l'administration publique et l'éducation.

• **La création d'une zone de libre-échange**

Dans la mesure où l'Union européenne considère que la politique commerciale est une composante de la politique étrangère européenne et



---

constitue toujours un des éléments majeurs de ce qu'il est convenu d'appeler le « *soft power* », l'accord de libre-échange avec la Géorgie revêt une importance toute particulière.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de la Géorgie puisqu'elle assure 26,6 % de ses échanges en 2012. L'intégration accrue de la Géorgie dans l'Union européenne grâce au libre-échange devrait stimuler la croissance et favoriser la modernisation du pays.

#### • **Dernier état des lieux en Géorgie**

La Géorgie répète à l'envi : « *Notre but est l'intégration euro-atlantique* », et certains considèrent même que la guerre de 2008 a été un électrochoc salutaire qui a permis d'atteindre un vaste consensus pro-européen.

Du fait de l'intervention militaire russe de 2008 et de ses conséquences, la Géorgie craint que l'Europe hésite à maintenir sa politique de voisinage et se concentre uniquement sur des accords bilatéraux sur mesure. Cette solution ne semble pas, selon nos interlocuteurs, satisfaire la Géorgie qui considère, face à l'opposition russe, qu'il serait plus profitable de maintenir le cap et de poursuivre la politique du Partenariat oriental. Les Géorgiens souhaiteraient que l'Union européenne fasse preuve de plus de fermeté à l'égard de la Russie.

Poussés dans leurs retranchements, nos interlocuteurs reconnaissent que l'offre russe n'est pas attractive et qu'ils préfèrent l'offre de l'Union européenne non sans se réjouir pourtant d'être placés si proches de l'Iran et d'être en très bons termes avec la Chine.

La Géorgie se dit reconnaissante à l'Union européenne qui, à ses yeux, a un certain mérite à pratiquer une politique d'offre et de coopération à l'égard de pays occupés militairement par une puissance étrangère. En Géorgie, la politique européenne porte ses fruits (alors qu'en Arménie et en Azerbaïdjan, l'ambition européenne reste très modeste de part et d'autre).

La Géorgie affiche une certaine stabilité et elle a accompli de grands pas dans la bonne direction. En contrepartie, elle attend beaucoup de l'Union européenne et peut-être trop. Or, l'accord d'association est une amorce. Le vrai travail doit durer au minimum dix ans. L'Union européenne doit prendre garde à un risque majeur : le déséquilibre entre ce qui est demandé dans l'accord et qui constitue un énorme effort, et ce qui sera accordé en contrepartie par l'Union européenne. Il est satisfaisant de voir que le processus d'occidentalisation s'est amorcé, mais l'Union européenne pourra-t-elle le récompenser à sa juste valeur et par quoi ?

Nos interlocuteurs nous ont pourtant alertés sur le fait navrant que les deux forces majeures pro-européennes ne s'entendaient pas et qu'il restait peu de temps avant les élections législatives de l'automne 2016 pour régler ce désaccord.

Aujourd'hui, la Géorgie attend la libéralisation des visas que l'Union européenne va lui accorder, et fait le gros dos pour affronter le refus de l'OTAN de l'accueillir dès maintenant en son sein (difficulté selon eux d'entrer dans l'OTAN quand on a des bases militaires russes sur son territoire). Il reste que la Géorgie est très vulnérable et craint une invasion russe, mais il faut maintenir le cap. La position géorgienne face aux Russes se résume à « être ferme, ne rien laisser passer mais garder le contact ».

### **3. L'accord d'association avec la Moldavie**

La Moldavie est un petit pays très pauvre, enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine. Elle compte 3,6 millions d'habitants et sa population a tendance à émigrer vers la Russie et l'Europe (France, Italie, Espagne). Sa pauvreté est accentuée par la perte de la Transnistrie qui concentre 40 % de la production industrielle et 80 % de la production électrique, et par l'inégale répartition des richesses entre le peuple et les oligarques et, enfin, par les conséquences d'une corruption endémique.

En outre, la Moldavie souffre d'une instabilité politique chronique due essentiellement à un mode de scrutin totalement proportionnel qui rend quasi-impossible l'émergence d'un parti majoritaire. Le problème le plus délicat reste toutefois celui du conflit gelé de Transnistrie, territoire qui représente 8 % du territoire national. En 1991, ce territoire s'est autoproclamé indépendant à la suite d'un référendum non reconnu par la Moldavie qui a pris les armes contre les rebelles soutenus par la XVI<sup>e</sup> armée russe. Depuis 1992, la région est administrée *de facto* par des autorités reconnues par aucun pays et protégée par 1 500 soldats russes.

En vue de régler ce conflit, l'OSCE a mis en place le format « 5+2 » (Moldavie, Transnistrie, Russie, Ukraine et OSCE/Union européenne et États-Unis). Les négociations piétinent, car les autorités de Transnistrie continuent à réclamer une totale indépendance.

On retrouve dans ce conflit les mêmes caractéristiques que dans le Donbass, la Crimée, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud : présence de troupes russes, minorités russophones, ressortissants disposant d'un passeport russe, dépendance énergétique, conséquences des déplacements de population organisées par Staline, distribution de passeports russes par le pouvoir russe actuel, désir de se rapprocher de l'Union européenne et de l'OTAN, enfin une attitude ambiguë de l'opinion oscillant entre l'Est et l'Ouest.

Deux langues se disputent la Moldavie : le roumain et le russe. Bien que la minorité russophone ne recouvre que 20 à 30 % de la population, la tradition russe datant de l'époque soviétique l'emporte et les deux langues ont pour ainsi dire un statut égal de langue officielle.

Comme en Géorgie, la Russie possède des parts importantes de grosses sociétés moldaves.

---

Cet état de fait a amené les gouvernements successifs toujours ouvertement pro-européens à ménager le grand voisin russe qui, de son côté, utilise pour imposer sa volonté les mêmes moyens que ceux employés en Ukraine ou en Géorgie (sanctions économiques et commerciales, embargo, usage de la force).

- **L'accord d'association**

Le 27 juin 2014, un accord d'association a cependant été signé entre l'Union européenne et la Moldavie. Cet accord est semblable aux accords signés avec l'Ukraine et la Géorgie et il reprend toutes les dispositions déjà énumérées pour ces deux pays précédents.

#### **4. Arménie**

L'Arménie a créé avec l'Union européenne un accord de partenariat et de coopération (APC) qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour dix ans et qui a été automatiquement reconduit en l'absence de toute demande contraire des parties. En 2009, l'Arménie a intégré le Partenariat oriental. Les négociations en vue d'un accord d'association ont été clôturées en juillet 2013. Toutefois, le 3 septembre 2013, l'Arménie a informé l'Union européenne de son intention de ne pas parapher le texte négocié et d'adhérer plutôt à l'Union économique eurasiatique proposée par la Russie, ce qu'elle a fait le 2 janvier 2015.

Cependant, depuis cette date et au vu des relations extrêmement chaleureuses existant entre l'Arménie et l'Union européenne en général et quelques États membres en particulier, dont la France, l'Union européenne et l'Arménie ont confirmé leur détermination à continuer de développer et de renforcer leur coopération dans tous les domaines d'intérêt mutuel dans le cadre du PO, comme cela a été indiqué dans la déclaration commune de Vilnius du 29 novembre 2013. C'est pourquoi l'Union européenne et l'Arménie ont remis l'accord sur le métier afin de le renégocier et conclure à terme un nouvel accord-cadre compatible avec leurs obligations internationales actuelles respectives.

Il s'agira d'un accord sur mesure qui prévoirait :

- un dialogue concernant les valeurs communes (démocratie, État de droit, bonne gouvernance, respect des Droits de l'Homme, libertés fondamentales, économie de marché et développement durable) ;
- une coopération renforcée en matière de politique étrangère et de sécurité, non-prolifération, lutte contre le terrorisme et prévention des conflits ;
- le respect des principes fondamentaux de l'OMC ;
- une coopération économique ;

- une coopération renforcée dans l'énergie ;
- une coopération renforcée dans les transports, l'agriculture, l'environnement, la santé publique, les sciences, l'éducation, la culture, l'information et les médias ;
- une coopération renforcée dans le domaine de la justice et de la lutte contre la corruption ;
- une convergence vers l'acquis communautaire.

Naturellement, l'Arménie souhaite garder les meilleures relations avec la Russie qui stationne des troupes sur son territoire et avec l'Union européenne qui lui baille des fonds pour sa modernisation et son développement.

Depuis 2008, l'Arménie se modernise et la vie politique se démocratise. Sur le plan international, la fermeture de ses frontières avec la Turquie et l'Azerbaïdjan renforce sa dépendance auprès de la Russie. Toute la politique étrangère arménienne tourne autour du conflit du Haut-Karabagh, territoire arménien faisant partie de l'Azerbaïdjan et repris par la force en 1988. La guerre a fait alors plusieurs dizaines de milliers de victimes et un million de déplacés. Les Arméniens occupent aujourd'hui le Haut-Karabagh et les sept districts adjacents qui représentent 15 % du territoire azerbaïdjanais.

Le conflit du Haut-Karabagh est devenu un conflit gelé malgré une médiation assurée depuis 1992 par le Groupe de Minsk (OSCE, France, États-Unis, Russie). Sous cette médiation, les Présidents arménien et azerbaïdjanais se sont rencontrés à plusieurs reprises pour chercher un accord sur les principes de base à appliquer à la résolution du conflit. Ces principes ont été résumés en six propositions dans la déclaration de juillet 2010 : le retour sous contrôle de Bakou des territoires entourant le Haut-Karabagh ; un statut intérimaire pour le Haut-Karabagh prévoyant des garanties en matière de sécurité et d'administration autonome ; un corridor reliant l'Arménie au Haut-Karabagh ; la définition future du statut juridique fiscal du Haut-Karabagh dans le cadre d'un processus d'expression de la volonté populaire ; le droit pour tous les déplacés de retourner dans leurs anciennes résidences ; des garanties internationales de maintien de la paix.

Les incidents à la ligne de contact restent fréquents et en avril dernier des affrontements meurtriers ont encore eu lieu pendant plusieurs jours, faisant plus d'une centaine de morts.

La France a réuni les deux Présidents en exercice à Paris en octobre 2014, mais la Russie demeure l'allié économique et militaire de l'Arménie. Erevan entretient un partenariat stratégique avec la Russie qui dispose d'une base militaire de 1 000 hommes en Arménie. La protection des frontières est assurée par 4 000 militaires russes.

---

L'Arménie entretient de bonnes relations avec l'Iran et la Géorgie et le dialogue politique entre l'Arménie et la France est excellent.

## 5. Azerbaïdjan

L'Azerbaïdjan, indépendant depuis 1991, est un jeune État laïque et moderniste. Depuis 2003, M. Ilham Aliev est le président de la République, après avoir succédé à son père Heydar qui dirigeait le pays depuis 1993. La manne des revenus du gaz et du pétrole lui a donné les moyens d'une politique de grands investissements dans les infrastructures. Cette politique a connu un brutal coup d'arrêt avec la chute du prix du pétrole.

L'Azerbaïdjan est régulièrement critiqué par l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'OSCE ou encore plusieurs ONG sur le terrain des droits de l'Homme et de l'État de droit. Le régime a reconnu depuis peu l'existence de prisonniers politiques. D'après un document de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, plusieurs d'entre eux ont été libérés à l'occasion d'un décret de grâce présidentielle de mars 2016<sup>1</sup>.

En outre, il convient de rappeler que l'Azerbaïdjan reste confronté à la guerre dans le Haut-Karabagh et ses conséquences, dont la présence de plus d'un million de personnes déplacées qu'il héberge. Il évolue également dans un contexte géopolitique délicat, avec un voisinage pas toujours facile. Depuis 2013, le régime s'est durci, mais récemment on assiste à un nouvel assouplissement du fait de la reprise des négociations avec l'Union européenne. En effet, l'Azerbaïdjan a jusqu'à présent manifesté son inclination à coopérer avec ses partenaires occidentaux.

Malgré 150 ans d'histoire commune et d'intérêts économiques croisés, les relations entre l'Azerbaïdjan et la Russie sont peu cordiales du fait que la Russie assure la sécurité de l'Arménie. À cela s'ajoute le rapprochement très marqué en matière politique, économique et militaire de Bakou avec les États-Unis dans les années 2000. Enfin, l'Azerbaïdjan soutient l'intégralité territoriale de l'Ukraine et refuse de reconnaître l'annexion de la Crimée.

En revanche, les relations sont très bonnes avec l'Iran, la Turquie et la Géorgie. Les hydrocarbures de Bakou s'exportent en passant par la Turquie et la Géorgie. Moscou a parfaitement compris que le pétrole et le gaz azerbaïdjanais serviraient à réduire la dépendance de l'Union européenne vis-à-vis de la Russie et du Moyen-Orient.

Malgré de lourdes préventions à l'égard du régime du Président Aliev, l'Union européenne a inclus l'Azerbaïdjan dans le Partenariat oriental

---

<sup>1</sup> Note d'information sur une visite d'information à Bakou (5-9 avril 2016) de MM. Stefan Schennach (Autriche – SOC) et Cezar Florin Preda (Roumanie – PPE/DC) au nom de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (document AS/Mon (2016) 08 du 13 mai 2016).

et négocie depuis 2010 un accord d'association sans que ces négociations progressent. Bakou manifeste un intérêt plus marqué pour des coopérations sectorielles : l'Union européenne s'est donc orientée vers un partenariat stratégique pour la modernisation et cherche à conclure un accord sur mesure.

## **6. Biélorussie**

La Biélorussie du Président Lukashenko a conservé un modèle politique qui s'inscrit dans la continuité de l'époque soviétique. La Biélorussie et la Russie sont associées dans une union d'États, mais les relations entre les deux pays sont changeantes. Pourtant, la Biélorussie est membre de l'Union économique eurasiatique. La Biélorussie essaie de cultiver une forme d'indépendance par rapport à la Russie et serait heureuse d'avoir le meilleur des deux mondes : le russe et l'occidental.

Les relations de l'Union européenne avec la Biélorussie évoluent au rythme de la situation intérieure biélorusse. En ce moment, on assiste à une ouverture depuis la tenue à Minsk de la négociation des accords du même nom en février 2015.

Après la libération en août 2008 des derniers prisonniers politiques, l'Union européenne a repris contact avec la Biélorussie, mais des périodes de reprises de contact et de ruptures ont alterné jusqu'à présent. L'Union européenne n'a pas hésité à sanctionner la Biélorussie en imposant un embargo sur les armes, un gel des visas et un gel des avoirs à l'égard de 250 personnes. Ces sanctions sont aujourd'hui levées.

Toutefois, l'Union européenne préfère se concentrer à ce stade sur la société civile qui s'articule principalement autour du soutien aux prisonniers politiques et aux ONG biélorusses, de l'aide à la mobilité des personnes qualifiées et de l'aide à l'apprentissage des langues. L'idée d'un accord d'association n'est pas sur les tablettes et même si rien n'est exclu, l'Union européenne attend le renforcement des manifestations de bonne volonté de la Biélorussie.

### ***D. LES SCENARIOS POSSIBLES DE L'ÉVOLUTION DU PARTENARIAT ORIENTAL***

Trois scénarios restent possibles, mais, si l'on extrapole à partir de l'évolution géopolitique actuelle, le troisième, qui serait sans doute le plus souhaitable, n'est pas le plus plausible.

## **1. Les scénarios possibles**

### **• Le conflit ouvert avec la Russie**

Le conflit avec la Russie n'est pas encore complètement frontal aujourd'hui puisque l'Union européenne continue à exiger l'application des accords de Minsk et maintient la pression à travers les sanctions. Cependant les conflits gelés pourraient être réactivés, et si l'Ukraine s'effondre, si la Russie réaffirme son emprise sur l'Ukraine et la Biélorussie, l'esprit de la Guerre froide l'emportera, mettant immédiatement un terme au PO.

### **• Le dépérissement du Partenariat**

L'autre scénario possible est le dépérissement lent du PO parce que l'Union européenne décide de se montrer discrète et cesse d'intensifier son appui à la réforme des six pays concernés. La Russie retrouverait alors son glacis défensif face à l'Union européenne.

### **• Vers un rapprochement progressif de l'Est et de l'Ouest**

Il existe enfin le scénario d'un rapprochement progressif et vertueux si la coopération devient plus étroite, plus fructueuse et si les six pays se rapprochent chacun à son rythme des normes de l'Union européenne et d'un idéal bâti sur la démocratie et la libre entreprise.

Quelle que soit l'évolution du Partenariat oriental, il est en tout cas essentiel qu'il n'apparaisse pas, ou plus, comme plaçant les pays auxquels il s'adresse devant une obligation de faire un choix exclusif entre l'Union européenne et la Russie. Le Partenariat oriental ne doit pas conduire ces pays à exclure toute relation avec la Russie, comme l'entretien de liens avec cette dernière ne saurait se traduire par l'exclusion du Partenariat. Des convergences sont à trouver entre le Partenariat oriental et la Russie.

## **2. Les accords de Minsk ne sont pas appliqués de manière satisfaisante alors que leur respect conditionne la poursuite du Partenariat oriental**

Les accords de Minsk, conclus en février 2015 dans le cadre du format « Normandie », constituent une initiative française et allemande capitale pour trouver une solution au conflit en Ukraine.

Tout d'abord, les accords de Minsk exigent un cessez-le-feu complet qui n'existe toujours pas même si l'intensité des combats a beaucoup diminué. En deuxième position vient le retrait des armes lourdes par les deux parties afin de créer une zone sécurisée de 50 km de large pour l'artillerie de calibre 100 et de 70 km de large pour les autres armes lourdes. Les 50 km et les 70 km s'entendent pour les Ukrainiens à partir de la ligne de contact actuelle, et pour les séparatistes ils s'entendent à partir de la ligne de

contact du 19 septembre 2014. Le contrôle de ces deux points de l'accord est confié à l'OSCE.

Ensuite, les accords stipulent qu'un dialogue doit être lancé pour déterminer les modalités des élections locales et qu'il convient d'adopter une loi de décentralisation afin d'assurer l'autonomie des régions séparatistes.

Les accords exigent le retrait de toutes les forces étrangères armées et la dissolution de toutes les milices sous la supervision de l'OSCE.

En outre, l'amnistie doit être accordée à tous ceux ayant pris part aux combats. Les prisonniers et les otages doivent être libérés et échangés.

Or, on constate qu'aucune de ces conditions n'a fait véritablement de progrès dans sa réalisation et il semble que l'application des accords soit reportée à la fin de l'année 2016.

Alors que le pays est en proie à une profonde et durable crise politique, il est difficile de croire que le pouvoir ukrainien puisse remplir les conditions législatives qui lui incombent, à savoir une loi de décentralisation octroyant une large autonomie au Donbass et à Luhansk, qui nécessite une révision de la constitution. Celle-ci a bénéficié d'une contribution du Sénat prenant la forme d'une coopération avec la Rada lors de la rédaction des dispositions relatives à la décentralisation.

La décentralisation est précisément le volet le plus sensible des réformes politiques que Kiev s'est engagé à introduire. Elle devrait en effet conduire à une autonomie locale pour les districts sous le contrôle des séparatistes dans le Donbass, qui ne pourra ensuite se concrétiser qu'à l'issue d'élections locales requérant l'adoption d'une loi électorale spécifique.

Or, si la Rada a certes adopté cette révision constitutionnelle en première lecture en août 2015, ce fut dans un climat extrêmement tendu dans l'enceinte du parlement et plus encore dans la rue où des affrontements orchestrés par des partis nationalistes ont fait quatre morts et plus de cent trente blessés.

L'adoption du texte requiert une seconde lecture devant la Rada où il n'existe pas, pour l'instant, la majorité nécessaire des deux tiers, comme l'a lui-même indiqué le Président Poroschenko. Des doutes sérieux existent sur la capacité de ce dernier à faire adopter cette révision constitutionnelle, alors que le contexte politique et économique ukrainien ne cesse de se dégrader.

Au total, la mise en œuvre du volet politique des accords de Minsk reste délicate.

De même, il est peu probable que la Russie retire ses « unités » armées puisqu'elle continue à nier leur présence sur le sol ukrainien.

Enfin, d'une part, l'OSCE ne dispose pas des moyens humains et logistiques nécessaires pour contrôler l'application des accords et, d'autre part, l'OSCE se voit refuser par les séparatistes l'accès des zones où elle



---

devrait intervenir pour contrôler. L'Ukraine ne contrôle toujours pas sa frontière Est.

L'impasse est réelle. Les accords risquent d'être considérés comme non appliqués dans leur intégralité et les sanctions renouvelées par période de six mois, ce qui signifie que les représailles russes pesant sur un grand nombre de produits agricoles français vont se poursuivre également.

Or, comme il a été dit, la situation économique de l'Ukraine est préoccupante et la corruption y est endémique. Celle-ci y atteint des niveaux inégaux. Selon l'indice de perception de la corruption établi par *Transparency International*, l'Ukraine figurait en 2015 à la 130<sup>e</sup> position sur 167 pays classés, entre Madagascar et le Nigéria. Trop de responsables politiques sont de fait dépendants de quelques oligarques qui ont évidemment intérêt à la perpétuation du *statu quo*. Qui plus est, en dépit d'annonces *a priori* rassurantes sur l'introduction de réformes, la situation ne cesse de se dégrader selon certains observateurs. La prégnance des oligarques sur la vie politique ukrainienne constitue un obstacle structurel, et donc inquiétant, à la réussite des réformes visant à davantage de transparence, dans le domaine de la justice en particulier.

Les exportations ont chuté d'un tiers. Si le FMI n'avait pas ménagé l'Ukraine, elle serait aujourd'hui en cessation de paiement. L'Union européenne œuvre également pour éviter cet effondrement mais se heurte à une résistance importante au sein des ministères aux réformes systémiques. Il est clair que le système existant bénéficiant à l'oligarchie corrompue est maintenu par elle dans la mesure où elle est la première force réelle du pays.

Ce qui reste très inquiétant, c'est que l'Ukraine soit devenue le trou noir de l'Europe où tout est possible. Elle a été poussée par la pression russe vers un renforcement de son identité nationale et l'ancienne relation privilégiée avec la Russie a été anéantie alors même que la relation avec l'Union européenne reste très fragile et celle avec l'OTAN très hypothétique.

### **3. L'avenir du Partenariat oriental : lever les ambiguïtés**

Pour assurer un avenir au Partenariat oriental, et en laissant de côté pour l'instant la relation avec la Russie, il faut lever certaines ambiguïtés. Il faut trancher la question de savoir si l'on opte pour le bilatéral ou si l'on maintient l'approche régionale, la différenciation offrant une troisième solution qui est celle du juste milieu.

Autre élément de tension : l'ambiguïté qui existe entre élargissement et association. Il est clair que l'élargissement à l'Est de l'Union européenne a entraîné l'importation dans l'Union européenne d'une peur existentielle et ancestrale de la Russie qui existe chez les Polonais, les Baltes et les Suédois, mais qui n'est pas sensible dans le sud de l'Europe. L'Union européenne doit en tenir compte et ne peut pas faire abstraction de l'histoire récente. C'est

pourquoi l'Europe du Nord continue à soutenir l'idée d'un Partenariat oriental antichambre de l'élargissement tandis que l'Europe du Sud ne souhaite pas en entendre parler pour l'instant.

Les pays méfiants à l'égard de leur grand voisin russe ont naturellement insisté sur une nécessaire intégration euro-atlantique du glacis post-stalinien. Nous ne pouvons pas aujourd'hui poursuivre sur cette voie et laisser croire qu'un nouvel élargissement est possible pour les pays du Partenariat oriental. La route serait trop longue et trop complexe avec une Union européenne en pleine crise et divisée sur l'attitude à adopter par rapport à la Russie.

Si l'on veut utilement tirer les leçons du passé, une chose paraît certaine aujourd'hui et doit être clairement affirmée : le Partenariat oriental n'est pas, et n'a pas vocation à être, « l'antichambre » de l'adhésion à l'Union européenne. Sur ce point, tant les institutions européennes que certains États membres ont entretenu – involontairement ou délibérément ? – des ambiguïtés qui ont été la source d'incompréhensions et de tensions inutiles.

Aujourd'hui, l'Union européenne doit parler un langage de vérité et écarter la perspective d'un élargissement à court terme.

Troisième point important pour la survie du Partenariat oriental : clarifier le rapport existant entre le Partenariat oriental et la relation UE/Russie. Il n'est plus possible d'ignorer le voisinage du voisinage.

Il y a une réalité inquiétante très sensible au nord de l'Europe et très sous-estimée au sud. Or, il est nécessaire de la prendre en compte si l'on veut sauver le Partenariat oriental, gardant toujours en mémoire que la Russie fait de la géopolitique, alors que l'Union européenne se situe davantage dans une logique de *soft power*.

#### **4. La relation avec la Russie**

Pour sauver le Partenariat oriental, une relation normalisée entre l'Union européenne et la Russie est nécessaire

Naturellement, l'annexion illégale de la Crimée et le conflit persistant dans l'Est de l'Ukraine ont entraîné des mesures restrictives réciproques et altéré les relations entre l'Union européenne et la Russie, ce qui n'est satisfaisant ni pour la première ni pour la seconde.

Les conditions d'une désescalade doivent être trouvées. Tel est l'objectif poursuivi par le Sénat lorsqu'il a débattu en séance publique, le 8 juin dernier, puis adopté une résolution européenne relative au régime des sanctions de l'Union européenne à l'encontre de la Russie<sup>1</sup>. En votant cette résolution équilibrée, le Sénat a voulu envoyer un signe en faveur d'une

---

<sup>1</sup> Résolution européenne n° 154 du 8 juin 2016.

---

relation renouvelée avec la Russie, mais un signe évidemment conditionné : des progrès significatifs et ciblés dans la mise en œuvre des accords de Minsk donneront lieu à un allègement progressif et partiel des sanctions.

Il appartient à l'Union européenne d'annoncer avec détermination les objectifs poursuivis par le Partenariat oriental. C'est le message lancé par la nouvelle Commission en 2015. Mme Federica Mogherini souhaite renforcer la politique de voisinage et voir l'Union européenne garantir la stabilité des États et des frontières. L'Union européenne aspire à prendre du poids sur la scène internationale.

Lors du Conseil Affaires étrangères du 14 mars dernier, la Haute Représentante a ainsi rappelé les cinq principes directeurs, unanimement approuvés par les ministres, qui guident la politique de l'Union européenne à l'égard de la Russie :

1°) la mise en œuvre des accords de Minsk, qui est la condition préalable essentielle à toute modification substantielle de la position de l'Union à l'égard de la Russie ;

2°) des relations renforcées avec les partenaires orientaux et d'autres voisins de l'UE, y compris l'Asie centrale ;

3°) le renforcement de la résilience de l'UE (par exemple, en ce qui concerne la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique) ;

4°) la possibilité d'une coopération sélective avec la Russie sur des questions présentant un intérêt pour l'UE ;

5°) la nécessité de nouer des contacts interpersonnels et de soutenir la société civile russe.

Avec ces principes, l'Union européenne réaffirme ses valeurs de recherche de la paix et de la stabilité et son attachement à la souveraineté et à l'intégrité des États, tout en rappelant la priorité que constitue le Partenariat oriental sans fermer la porte à une « coopération sélective » avec la Russie.

Cette coopération pourrait aussi être envisagée pour les relations de l'Union européenne avec l'Union économique eurasiatique. Lors d'un déplacement officiel au Kazakhstan, le président François Hollande déclara à Astana, le 5 décembre 2014 : « Vous savez que le Kazakhstan est dans l'Union eurasiatique et a noué un accord avec l'Europe. Je considère que c'est très bien qu'il en soit ainsi. Nous disposerons ainsi, au Kazakhstan, d'une place centrale. Elle permettra aux pays européens de commercer avec le Kazakhstan et aussi, grâce au Kazakhstan, avec l'ensemble de la zone eurasiatique ». Le lendemain, à Almaty, il ajouta : « Investir au Kazakhstan, c'est investir en Europe et en Asie. C'est avoir de bonnes relations avec la future Union économique eurasiatique. À un moment ou à un autre, l'Europe devra discuter avec cette autre partie du continent ».

Les jours de la « maison européenne commune » de Gorbatchev sont passés et il faut que l'Union européenne prenne conscience que l'heure

présente appelle une *Realpolitik* réciproque où Russie et Union européenne annoncent avec clarté que la défense de leurs intérêts respectifs est une priorité.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 13 juillet 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Pascal Allizard, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean Bizet, président.** – Merci. Ce rapport est très équilibré. Si l'idée originelle était originale, rassurante, rationnelle, elle n'a pas donné les résultats escomptés. L'objectif étant de choisir ses voisins, mieux vaut qu'ils nous ressemblent et se dotent des acquis communautaires. Pour reprendre l'expression de l'ambassadeur Orlov, nous sommes passés de la guerre froide à la paix froide. La Russie n'a rien manqué de nos maladresses. Toutefois, certains ont commis non des maladresses, mais des erreurs : le degré d'intensité est tout de même différent entre briser des accords internationaux et mal se faire comprendre.

**Mme Gisèle Jourda.** – Nous avons travaillé, au sein de ce groupe, dans un parfait état d'esprit, en abordant ce Partenariat avec distance, analyse et réflexion.

Le rapport reflète ce que nous avons entendu lors des auditions et des déplacements. Il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Je suis très attachée au maintien du Partenariat même s'il doit évoluer. Progresser vers la démocratie par des accords avec des pays voisins nécessite d'accepter quelques chutes au cours du parcours. La République française ne s'est pas construite toute seule, ni naturellement.

Les pays qui n'ont pas encore signé d'accord avec l'Union européenne doivent sentir qu'elle ne les rejette pas, elle qui représente une espérance. Ces pays ont une forte identité et nourrissent des liens étroits avec la Russie. Le peuple de Géorgie est déchiré : il veut progresser avec l'Union européenne et l'Otan sans renier son histoire. De même pour l'Azerbaïdjan. Je suis satisfaite de voir, dans les propos du Président de la République, qu'il n'y a plus d'incompatibilité de signature entre l'Union économique eurasiatique et le Partenariat oriental.

Il faut maintenir la clé de répartition budgétaire actuelle. Ce serait dommage de se priver du rayonnement européen dans ces pays, alors que l'on note des efforts pour correspondre au calibre européen – il ne faut pas pour autant s'attendre à un copier-coller, et respecter les identités des pays. Le Partenariat ne peut être qu'un apport positif. Ne nous laissons pas rattraper par des règlements de compte du passé, tournons-nous vers l'avenir.

Il faut maintenir le Partenariat oriental dans son cadre. Si l'on a fait un pas en arrière, c'est pour en faire quatre en avant.

**M. Jean-Claude Requier.** – Ce rapport équilibré et synthétique apporte des informations sur des pays dont le nom est connu par nos concitoyens, mais dont on ignore la structure et les ambitions.

Comment est-on passé de relations consensuelles à conflictuelles ? Certains pays pensaient que le Partenariat était la première marche vers l'entrée dans l'Union européenne. Il y a eu ambiguïté entre coopération et élargissement. L'ambassadeur Orlov est un très bon diplomate qui n'a pas envie de voir des pays rejoindre la sphère de l'Union européenne. Il considère que la France ne se rapproche pas assez de la Russie, qui devra chercher des partenaires en Asie.

Après le Brexit, il est clair qu'il n'y aura pas d'élargissement. Ces pays devront mener une politique réaliste de concertation avec leurs voisins. Le rapport évoquait un cercle d'amis ; il s'agit plutôt du cercle des poètes disparus. Ce sera déjà positif que l'on amène ces pays vers la liberté.

**M. André Gattolin.** – Je félicite les rapporteurs qui soulignent l'ambiguïté de la politique de voisinage de l'Union. Il existe une distance entre le rêve de prospérité économique de l'Union, qui reste une promesse très forte pour ces pays, et la réalité politique. L'Arménie aimerait passer des accords avec l'Union européenne ; on lui rétorque de se tourner vers l'Union économique eurasiatique. En créant celle-ci, M. Poutine a réagi à l'effondrement de la période Eltsine et à l'échec de la création de la CEI, que l'ancien empire russe avait voulu comme contrepoids à l'Union européenne, pour maintenir des relations étroites avec ses anciens dominions. Le partenariat eurasiatique est un retour sur le devant de la scène. Malheureusement, le politique est plus fort que l'économique.

Les relations de voisinage de l'Union européenne sont ambiguës car elles ont été conçues par certains responsables politiques comme une première étape vers l'adhésion. Les positions géostratégiques européennes ne sont toujours pas clarifiées. L'idéologie, qui existe pourtant, est très mal tracée. Elle oscille entre la proximité et la construction d'un grand acteur géopolitique dont le principal enjeu est le lien avec la Chine. Entre discussions commerciales et accords géostratégiques, on manque de lisibilité.

Pour certains, le Partenariat oriental a pour but d'assurer la protection de nos frontières intérieures ; pour d'autres, de constituer une première étape de l'intégration... Il n'y a pas de volonté de dégager une vision globale. Quand on signe deux traités commerciaux de renforcement du libre-échange avec le Canada et les États-Unis, on ne dit pas quelle est la vision stratégique.

La France et l'Allemagne n'ont pas les mêmes objectifs en matière de renforcement de la politique de sécurité et de défense commune. Le Président de la République déclare qu'il est inconcevable de penser une

---

politique de défense européenne sans l'OTAN. Les autorités allemandes demandent à la France de ne plus prendre de décisions au conseil de sécurité des Nations unies sans les consulter ! La France et l'Allemagne ne parviennent pas à s'accorder sur la façon de construire les relations à l'extérieur de l'Union européenne.

Je prépare un document pour la rentrée sur la feuille de route européenne sur l'Arctique, qui est une politique de voisinage sans être considérée comme telle. Elle en a les caractéristiques sans que les sujets ne soient regroupés. Il faut clarifier la façon dont l'Union européenne se construit dans ses relations de voisinage.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Les relations se construisent au coup par coup, c'est le problème de l'Union européenne. La seule vraie structure politique est le Conseil européen, tant le rôle de Mme Mogherini est limité. Il faudrait une vision d'ensemble sur le voisinage. Les États-Unis sont constitués de cinquante États, mais une seule réflexion internationale est élaborée, à Washington. Le poids politique de Bruxelles n'est pas suffisant pour que ce soit le cas en Europe.

Je ne suis pas d'accord avec M. Gattolin sur la politique de défense. On dit que le Royaume-Uni ne veut pas entendre parler de défense européenne, mais en signant les accords de Lancaster, il suit bien cette logique. Quant à l'Allemagne, elle est le meilleur élève de l'OTAN, auquel elle va verser 10 milliards d'euros en cinq ans.

**M. André Gattolin.** – Dans quelques années, le secrétaire général de l'OTAN sera peut-être un Allemand.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Merci aux rapporteurs. L'Union européenne n'a pas une frontière unique et délimitée avec la Russie. Ce n'est pas de bonne géopolitique que de ne pas prendre en compte la Russie.

Le rapport souligne que l'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Ukraine, à 31 %, contre 20 % pour la Russie. C'est provocant de la citer en comparaison. Il suffit de dire que nous sommes le partenaire principal.

L'erreur de l'Union européenne a été de lancer ce Partenariat oriental sans consulter la Russie, avec laquelle il faut être pragmatique.

**M. Pascal Allizard.** – Nous avons voulu éviter d'écrire un rapport sur la Russie alors que deux collègues travaillent sur ce sujet, mais il est impossible d'aborder le Partenariat oriental sans évoquer la Russie. Nous avons passé un certain temps à peser nos propos. Pour autant, nous ne sommes pas dupes. Il suffit d'entendre les dernières déclarations au sommet de l'OTAN à Varsovie sur la Géorgie. Nous étions en Géorgie la semaine dernière pour la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OSCE. Les troupes russes sont stationnées dans le Haut-Karabagh et en Ossétie ; entre les deux, il y a un couloir de soixante kilomètres : en une vingtaine de

minutes, Tbilissi est réoccupée. Selon les riverains, la nouvelle frontière avance de quelques mètres tous les matins. Nous avons évoqué un péril imminent pour la Géorgie dans le rapport. On ne peut nier les réalités liées à la sécurité.

Le Partenariat oriental n'est pas l'antichambre de l'intégration. Les Géorgiens le savent mais continuent d'avancer en matière de démocratie – nous l'avons constaté. La Géorgie est le bon élève d'une classe médiocre. L'Azerbaïdjan et la Biélorussie doivent encore fournir des efforts pour s'approcher des standards européens. Si le Partenariat les y encourage, ce sera positif.

La situation entre les pays est très hétérogène, on le voit dans les montants qui leur sont attribués, le principe étant : « *more for more* ». Nous l'avons constaté en Géorgie, le suivi comptable est plus fin que le suivi politique.

La suggestion de Jean-Paul Emorine peut être suivie sans que cela change l'esprit du rapport.

Merci, monsieur le président, de nous avoir confié ce travail extrêmement intéressant.

**M. Jean Bizet, président.** – M. Reichardt, président du groupe d'amitié avec l'Azerbaïdjan, souhaite préciser, dans le rapport, après la phrase « *Si le régime a reconnu depuis peu l'existence de prisonniers politiques* », que 148 d'entre eux ont été libérés par un décret de grâce présidentielle de mars 2016. Il ne précise pas combien il en reste.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Un rapport du Conseil de l'Europe en a donné le nombre.

**M. André Gattolin.** – Sont-ils libérés ou sous le coup d'un arrêt domiciliaire ? Soyons précis ou écrivons seulement qu'il y a eu une importante grâce présidentielle.

**M. Pascal Allizard.** – La note d'information de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui date du 13 mai 2016 et porte sur une visite à Bakou du 5 au 9 avril 2016, précise que quatorze prisonniers ont été libérés par un décret de grâce présidentielle du 17 mars 2016 ; sept prisonniers d'opinion sont encore derrière les barreaux selon Amnesty International, mais il y a des raisons d'espérer d'autres libérations prochaines. Le décret de grâce a permis la libération de 148 détenus au total. Une liste de prisonniers politiques établie par des ONG azerbaïdjanaises compte 76 noms.

**M. Jean Bizet, président.** – Renvoyons au rapport de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il n'y a plus de dichotomie entre les zones économiques eurasiatique et européenne. M. Juncker a déclaré au début de sa mandature qu'il n'y



---

aurait pas d'élargissement dans les cinq ans. Ne désespérons pas ces peuples, sans oublier d'où ils viennent. J'adresse un clin d'œil à nos amis britanniques tentés par le grand large : l'Europe reste une espérance.

Si l'idée de Partenariat oriental était géniale, sa mise en œuvre n'est pas facile. Nos amis russes auraient tort de se braquer alors que la proposition leur a été faite de se joindre à ce cercle d'amis, sans pour autant décalquer les valeurs européennes.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Il est vrai que les sanctions économiques les ont mis de bonne humeur !

\*

*À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### 1. En France

#### *3 décembre 2015*

- **M. Dalius ČEKUOLIS**, ambassadeur de Lituanie,
- **M. Giedrius MICKŪNAS**, ministre conseiller
  
- **M. Lilian MORARU**, ambassadeur de la République de Moldavie
- **Mme Ana TABAN**, conseillère
  
- **M. Alar STREIMANN**, ambassadeur d'Estonie
- **Mme Ingrid AMER**, conseillère et chef de mission adjointe
  
- **Mme Ecaterine SIRADZE-DELAUNAY**, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de Géorgie en France et à Monaco, Délégué permanent auprès de l'UNESCO

#### *10 décembre 2015*

- **M. Oleg SHAMSHUR**, ambassadeur d'Ukraine
- **M. Alexandre SHUISKYI**, premier secrétaire
  
- **M. Elchin AMIRBAYOV**, ambassadeur d'Azerbaïdjan
- **Mme Nigar HUSEYNOVA**, conseillère aux affaires politiques

#### *17 décembre 2015*

- **M. Pavel LATUSHKA**, ambassadeur de Biélorussie
- **M. Vladimir MALEVICH**, premier conseiller
- **M. Vitaly KNIAZEV**, premier secrétaire
  
- **M. Andrzej BYRT**, ambassadeur de Pologne

*14 janvier 2016*

- **M. A. ORLOV**, ambassadeur de Russie
- **M. Alexandre SAMARINE**, chef du service politique
- **M. Alexey KOVALSKY**, conseiller

*21 janvier 2016*

- **M. Pierre LÉVY**, directeur - Ministère des Affaires étrangères et du Développement international - Direction de l'Union européenne
- **M. Pierre ANDRIEU**, ambassadeur - Groupe de Minsk
- **M. Charles DENIER**, rédacteur DUE/relex
  
- **M. Vigen TCHITETCHIAN**, ambassadeur d'Arménie
- **M. Vahag'n ATABEKIAN**, ministre plénipotentiaire
- **M. Tigran GALSYAN**, troisième secrétaire
  
- **Mme Veronika WAND-DANIELSSON**, ambassadeur de Suède
- **M. Henrik GARMER**, conseiller en affaires politiques

*28 janvier 2016*

- **Mme Florence MANGIN**, directrice de l'Europe continentale - Ministère des Affaires étrangères et du Développement international

*30 mars 2016*

- **M. Nikolaus MEYER-LANDRUT**, ambassadeur d'Allemagne
- **M. Andreas PFAFFERNOSCHKE**, premier conseiller aux affaires politiques

*27 avril 2016*

- **M. Pierre MOREL** - Groupe de travail « Affaires politiques » du Groupe de contact trilatéral sur l'Ukraine

---

## 2. À l'étranger

### Bruxelles (Belgique)

25 janvier 2016

- **Mme Caroline VINOT**, diplomate française détachée au SEAE
- **Mme Emma UDWIN**, chef de cabinet adjointe du Commissaire Hahn
- **M. Matthieu COMBE**, conseiller Europe orientale/Asie centrale - Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne
- **Mme Natalie SABANADZE**, ambassadrice, représentante de la Géorgie auprès de l'Union européenne
- **M. Lawrence MEREDITH**, directeur en charge de la politique de voisinage - DG élargissement - Commission européenne

### Tbilissi (Géorgie)

16 février 2016

- **M. David USUPASHVILI**, président du Parlement
- **Mme Téa TSULUKIANI**, ministre de la justice
- **M. Giorgi TSERETELI**, Parti politique Mouvement National Uni

17 février 2016

- **M. Gigi GIGIADZE**, vice-ministre des affaires étrangères
- **M. David BAKRADZE**, ministre d'État en charge de l'intégration européenne et euro-atlantique
- **M. Janos HERMAN**, chef de la Délégation de l'Union Européenne
- **M. Kaido SIREL**, chef de la section des opérations et son équipe
- **M. Giorgi MGHEBRISHVILI**, ministre et **M. Archil TALAKVADZE**, vice-ministre de l'Intérieur

**18 février 2016**

- **Mme Nino BURJANADZE**, femme politique, présidente du « Mouvement démocratique - Géorgie Libre »
- **M. Sergi KAPANADZE** et **Mme Elené KHOSHTARIA**, fondateurs du *Think tank* GRASS (Georgia's Reforms Associates)
- **M. Nikoloz GOGILIDZE**, Président de Sakpatenti (service géorgien des droits de propriété intellectuelle)
- **M. Kakha GOGOLASHVILI**, senior fellow, director of EU studies at the GFSIS
- **Mme Natacha EPHIMOFF**, première conseillère