diploweb.com La revue géopolitique
ISSN : 2111-4307

UE : quel partenariat oriental ?

dimanche 10 février 2013,par Florent PARMENTIER, Pierre VERLUISE

Citer cet article / To cite this version :
Florent PARMENTIER, Pierre VERLUISE, **UE : quel partenariat oriental ?** , *Diploweb.com : la revue géopolitique, 10 février 2013.*

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser une participation à votre convenance par PayPal via **la page suivante** . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.
Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan sont les six pays concernés par le Partenariat oriental de l'Union européenne, officiellement lancé en 2009. Quelles sont les ambitions de cette politique de l'UE et les caractéristiques des pays partenaires ? F. Parmentier apporte des réponses précises et propose un premier bilan.

Entretien de Pierre Verluise , directeur du *Diploweb.com* avec Florent Parmentier, enseignant à Sciences-Po Paris.

Ce texte est extrait d'un chapitre du nouvel ouvrage de Pierre Verluise, « Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'où ? », illustré de 20 cartes en couleur, éd. Argos, 2013, diffusion Puf. Les tableaux et les cartes qui illustrent cet entretien ne sont pas reproduits ici.

Dans quelle mesure le Partenariat oriental est-il le produit d'une action spécifiquement centre-européenne, et notamment polonaise ?

Le Partenariat oriental est né d'une initiative conjointe de la Pologne et de la Suède, dont l'objet consistait à développer une politique plus cohérente et ciblée à l'Est, à défaut d'être vraiment originale. La présidence tchèque, la première d'un pays centre-européen, porte le projet et parvient à organiser en mai 2009 un Sommet européen pour lancer le Partenariat oriental. Le contexte politique est alors fortement marqué par le conflit russo-géorgien d'août 2008. La dégradation de l'environnement de sécurité a été mal anticipée par les différents acteurs européens, qui acceptent l'idée de porter davantage attention à ces pays.

Bonus sur la Suède

. Lars Wedin, Pierre Verluise, Membre de l'UE mais hors de l'OTAN, comment la Suède comprend-elle la guerre russe en Ukraine ? Entretien avec L. Wedin
Historiquement adepte d'une politique hors alliances afin de pouvoir rester neutre en cas de guerre, pourquoi dans le contexte de la guerre russe en Ukraine la Suède « n'exclut pas » depuis le 30 mars 2022 d'adhérer à l'OTAN ? Ancien officier de la Marine suédoise, Lars Wedin répond aux questions de P. Verluise pour Diploweb.com. Un bel exercice de décentrage de nos perceptions et de découverte d'une situation stratégique que nous connaissons mal, par exemple l'île de Gotland. Un éclairage, enfin, des accélérations en cours sous l'effet de la guerre provoquée par la Russie.

Le rôle de la Pologne est évidemment essentiel dans ce processus. Varsovie peut se prévaloir d'une présence régionale ancienne, puisque l'empire polono-lituanien couvrait les deux tiers occidentaux de l'Ukraine actuelle au XVIe siècle. La volonté de jouer un rôle en Europe orientale n'est donc pas nouvelle. Alors que la Pologne semblait marginalisée dans le jeu des puissances européennes, le Général J. Pilsudski pouvait souligner le rôle original de son pays et dire au cours des années 1930 : « cette petite Pologne qui ne devait rester qu'un satellite dans l'orbite des grandes puissances donne une nouvelle orientation à la politique en Europe centrale » [1]. Outre l'histoire, la Pologne a pu compter un certain nombre de centres de réflexion qui nourrissent déjà depuis plusieurs années les

débats européens sur la dimension orientale de l'UE. Les intérêts de la société civile et des acteurs économiques complètent ce tableau.

Toutefois, présenter le Partenariat oriental comme une volonté polonaise avec des habits européens paraît être une exagération [2]. Certes, il existe une préférence polonaise forte pour un approfondissement des relations avec les voisins orientaux, liée à un emplacement géopolitique, une tradition politique, une perception de la sécurité et des intérêts économiques. Néanmoins, la capacité administrative de l'Etat polonais dans le contexte européen ainsi que les préférences divergentes des autres pays européens ont freiné les ambitions polonaises. Dans la difficulté lorsqu'il s'agissait de construire des coalitions européennes à l'époque des frères Kaczynski (2005-2007), la Pologne de Donald Tusk paraît plus à l'aise dans cet exercice : les relations sont devenues plus constructives avec l'Allemagne, avec le groupe de Visegrad (Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Pologne), les pays scandinaves, les Etats baltes ou la Grande-Bretagne.

Au final, on peut estimer qu'en dépit d'un rôle moteur, la Pologne n'aurait pas été capable de rallier l'ensemble des pays européens autour d'un Secrétariat du Partenariat oriental avec une co-présidence polono-ukrainienne (sur le modèle français de l'Union pour la Méditerranée), notamment en cas d'hostilité de l'Allemagne.

Le Partenariat oriental concerne six pays : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine. Quelles sont leurs caractéristiques ?

Ces Etats sont tous le fruit de la dissolution de l'Union soviétique (1991) : ils partagent donc une histoire commune plus ou moins longue, des héritages économiques, culturels, sociaux ou politiques ainsi que des affinités ou des inimitiés plus ou moins fortes les uns envers les autres. Pour autant, ces différents pays ont suivi des trajectoires de développement parfois divergentes, alors que leur dotation initiale n'était pas nécessairement identique.

Afin d'étudier les caractéristiques communes des pays du voisinage oriental, ainsi qu'apprécier leur diversité, il convient d'observer les indicateurs relatifs aux données physiques, économiques, démographiques et politiques.

Au premier abord, ces pays ne forment pas un groupe homogène sur le plan de la géographie physique et humaine : l'écart de superficie est d'environ de 1 à 20, l'écart de population d'environ 1 à 15 (entre l'Ukraine et l'Arménie), la densité varie de 1 à 3 (entre la Biélorussie et la Moldavie). À elle seule, l'Ukraine représente les trois cinquièmes de la superficie et de la population cumulées des six partenaires orientaux. En outre, ces pays sont géographiquement distincts entre ceux de l'Europe Orientale (Biélorussie, Moldavie et Ukraine), situés entre l'UE et la Russie, et ceux du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie), coincés entre les champs d'influence russe et turc. Cette situation induit des orientations géopolitiques différentes : l'Iran et la Turquie sont par exemple bien présents dans le Caucase, mais leur faculté à influencer les pays d'Europe orientale est bien moindre.

Néanmoins, cette diversité existe dans des proportions plus importantes au niveau européen : l'écart entre le pays le plus peuplé et le moins peuplé, le plus vaste et le plus petit y est beaucoup plus grand [3]. A l'exception de l'Ukraine, et dans une moindre mesure de la Biélorussie, ce sont plutôt des pays de taille et de population modestes, ayant soit une frontière directe avec l'UE pour l'Europe orientale, soit une proximité via la mer Noire pour le Caucase du Sud.

Sur le plan économique, là-aussi, des divergences apparaissent. Si la Biélorussie a un niveau de vie représentant 41,5% du PIB européen par habitant en parité de pouvoir d'achat, ce chiffre n'est que de 7,6% pour la Moldavie. La Biélorussie fait d'ailleurs mieux que la Roumanie sur ce plan, et jeu

égal avec la Bulgarie, les deux Etats-membres les plus pauvres de l'UE. Les indices de compétitivité et l'évaluation de la qualité des infrastructures classent ces pays au milieu du peloton mondial du fait d'un manque d'investissements prolongé. De nombreux facteurs peuvent expliquer ces résultats économiques relativement décevant, malgré la tendance au rattrapage observée avant la crise.

La question énergétique, si elle est essentielle dans tous les pays concernés, se pose selon des modalités différentes. Ces pays sont globalement marqués par une faible efficacité énergétique, et l'importance du gaz dans le mix énergétique, à l'exception de la Géorgie. Ce dernier point est important si l'on se souvient des particularités du marché du gaz, dont le fonctionnement est régional et requiert en outre des investissements importants. Leur position sur le marché diffère : l'Azerbaïdjan est un pays producteur de gaz important, tandis que l'Ukraine et la Biélorussie apparaissent comme des pays de transit essentiels pour l'UE, et la Géorgie dans une moindre mesure. Ce dernier pays présente la spécificité de s'être détourné du gaz russe depuis 2006, en réorientant sa politique étrangère vers l'Azerbaïdjan qui lui est autonome de ce point de vue, et entend en profiter dans sa politique étrangère, tant avec la Russie qu'avec l'UE.

Les indicateurs démographiques montrent également une relative homogénéité de ces pays. À l'exception de l'Azerbaïdjan, juste au-dessus de deux enfants par femme, l'indice de fécondité montre une démographie peu dynamique, inférieure à la démographie européenne pourtant connue pour sa relative atonie. L'Azerbaïdjan se caractérise, outre par sa natalité, par une assez faible espérance de vie et un taux de mortalité infantile élevé. Par contraste, la Biélorussie présente les caractéristiques des pays développés : son indice de développement humain est le plus élevé des pays du voisinage, alors que son taux de mortalité infantile est comparable à la moyenne de l'UE. Si la Géorgie a une espérance de vie à la naissance inférieure d'un an et demi en dessous de la moyenne européenne, les autres sont relégués de 5 à 11 ans de celle-ci. En d'autres termes, leur situation démographique varie, avec malgré tout des similitudes notables.

Les indicateurs politiques montrent l'émergence de deux groupes distincts de pays. D'une part, ceux dont les ambitions européennes permettent d'éviter tout glissement trop autoritaire, composé de la Géorgie, de l'Ukraine et de la Moldavie. D'autre part, ceux qui se tiennent plus loin de ce processus et dont le pouvoir est plus centralisé, à savoir l'Azerbaïdjan, la Biélorussie et à un degré moindre l'Arménie. Parmi les bons élèves, la Géorgie a fait un effort particulier dans la lutte contre la « petite corruption », et obtenu des résultats tangibles. L'essentiel des résultats a cependant été réalisé dans la foulée de l'arrivée de M. Saakashvili, avant même la mise en place de la PEV. Il faudra un peu de temps pour évaluer les résultats des élections législatives de l'automne 2012 en Géorgie. Pour sa part, la Moldavie apparaît comme un pays où la presse est relativement libre, présentant un meilleur bilan que l'Italie (61e au classement). Kiev a également connu un regain d'intérêts de la part de l'UE et des États-Unis après la « Révolution orange », mais une certaine « fatigue de l'Ukraine » s'est fait jour à partir de 2008-2009, plus encore avec la victoire de Viktor Ianoukovitch en janvier 2010.

Au-delà des classements, les tendances en matière de démocratisation paraissent toutefois défavorables, puisque seule la Moldavie fait figure d'État allant vers davantage de pluralisme démocratique ces dernières années, les autres étant au final stagnants en la matière dans le meilleur des cas.

Quel bilan peut-on faire des premières années du Partenariat oriental ? Le Partenariat oriental a-t-il les moyens de ses ambitions, notamment sur le plan budgétaire, pour répondre aux attentes diverses dont il fait l'objet ?

Le Partenariat oriental est une politique encore jeune, puisqu'elle n'a que trois ans d'existence : cette politique est encore dans une large mesure en train de se construire, de s'affiner. Son bilan s'avère donc mitigé : il n'y a pas de grande réalisation à mettre à l'actif de cette politique, même si

son potentiel n'est pas remis en cause.

Ce Partenariat s'appuie sur plusieurs objectifs : la conclusion d'accords d'association avec chaque pays, la préparation d'accord de libre-échange approfondi et complet, l'établissement d'un régime sans visa ou la coopération en matière énergétique ou sectorielle [4]. Le programme cherche également à consolider l'État de droit, les institutions démocratiques et la société civile. Or, la plupart des missions attribuées ne pourront produire des effets que sur le long terme. L'adhésion de la Moldavie et de l'Ukraine à la Communauté européenne de l'énergie n'est pas de nature à changer rapidement le mix énergétique des pays concernés, ni à réduire la forces des oppositions et résistances locales au changement. La reprise de l'acquis communautaire est un processus long est complexe, dans la mesure où il ne coïncide pas toujours avec les intérêts et les perceptions des acteurs locaux.

Si l'UE n'entendait pas initialement baisser sa contribution en ce qui concerne la politique de voisinage, la renégociation budgétaire revêt une importance particulière [5]. La Commission européenne a proposé un certain nombre d'initiatives pilotes pour mettre en avant le bilan de cette politique : le programme de management intégré de la frontière (44,5 millions €), la facilité pour les PME (57 millions €), les marchés régionaux de l'électricité, des sources d'énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (41 millions €), la gouvernance environnementale (12 millions €) et la prévention et la préparation aux désastres naturels (12 millions €). Toutes ces sommes ne devraient pas sensiblement baisser malgré la crise de la zone euro qui n'encourage pas les acteurs européens à être ambitieux au-delà de leurs frontières [6].

Le débat sur l'adhésion comme pré-requis aux transformations est un débat au fond moins essentiel qu'il n'y paraît. Le Partenariat oriental permet potentiellement le rattachement à l'Europe économique via les accords de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), à l'Europe de l'énergie via la Communauté européenne de l'énergie, et à l'espace de circulation européen via les visas. Dans cette perspective, l'ALEAC suppose une large réappropriation de l'acquis communautaire, dont le niveau d'exigence normatif et technique est celui d'économies développées, par exemple pour les normes phytosanitaires et sanitaires. Les différents bénéfices attendus pour un élargissement sont déjà sur la table. Du reste, la stagnation politique des pays de l'Europe du Sud-Est en dépit d'une promesse d'adhésion montre qu'il n'y a pas d'automaticité entre promesse d'élargissement et réforme. En dépit de l'absence d'une promesse d'adhésion, l'Arménie a fait de grand progrès dans sa coopération avec l'UE depuis 2008-2009. [7]

Copyright 2013-Parmentier-Verluise/Diploweb/Argos.

Plus

Pierre Verluise, « Géopolitique des frontières européennes. Elargir, jusqu'où ? », illustré de 20 cartes en couleur, éd. Argos, 2013, diffusion Puf.

Vidéo de F. Parmentier, Le partenariat oriental, avril 2014

P.-S.

Florent Parmentier, docteur en Science politique, est enseignant à Sciences-Po Paris ou il dirige

notamment la filière énergie du Master Affaires Publiques. Ses intérêts de recherche incluent l'étude de la "grande Europe" (notamment les pays du Partenariat Oriental) et la politique énergétique européenne. Pierre Verluise est Directeur du site *diploweb.com*. Il enseigne la Géographie politique à la Sorbonne, au MRIAE de l'Université Paris I. Il a fondé le séminaire géopolitique de l'Europe à l'Ecole de guerre.

Notes

[1] Yvon, Bizardel, « La politique étrangère de la Pologne », Politique étrangère, n°5, 1937, p. 431.

[2] Nathaniel Copsey, Karolina Pomorska, "Poland's power and influence in the European Union : The case of its eastern policy", Comparative European Politics, Vol.8, n°3, pp. 304-326.

[3] L'écart entre la population luxembourgeoise et allemande est de l'ordre de 1 pour 160, tandis que l'écart entre le territoire luxembourgeois et la France Dom-Tom compris est de 1 pour 260.

[4] David Cadier, Florent Parmentier, « UE Partenariat Oriental : quelles perspectives ? », diploweb.com, 12 décembre 2009.

[5] Nicolas Bizel, « Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 : un budget à la hauteur des ambitions européennes ? », euro-power.eu, mai 2012.

[6] Note de Pierre Verluise : pour le prochain budget de l'UE, à compter de 2014, il convient cependant d'attendre la fin des négociations.

[7] La suite du chapitre, publié dans l'ouvrage de Pierre Verluise, « Géopolitique des frontières européennes », éd. Argos, aborde les questions suivantes. Les acteurs européens doivent-ils conserver une approche commune pour l'ensemble du voisinage en mettant en avant la politique européenne de voisinage, ou poursuivre une politique régionalisée comme le Partenariat oriental ? La grille de lecture de la concurrence entre le Sud et l'Est pour l'accès et l'utilisation des ressources européennes est-elle pour autant la seule pertinente pour comprendre les affrontements au sein de l'UE ? La Russie n'est pas membre du partenariat oriental. Elle avait refusé la politique européenne de voisinage (2004), lui a-t-on proposé le partenariat oriental ? Existe-t-il des frictions, des concurrences, des coopérations entre la Russie et l'UE sur ces six pays ? Plus généralement, quelles sont les voies politiques des relations UE-Russie ? Existe-t-il pour les six pays du Partenariat oriental des programmes concurrents portés par d'autres pays (Etats-Unis, Chine) ?