

## Atelier A

# Partenariat oriental de l'Union européenne : Priorités, perspectives et enjeux

*Élaboré par la Section des affaires européennes de la Chancellerie du Conseil National de la République slovaque*

## 1. La Politique européenne de voisinage (PEV) et le Partenariat oriental à la suite du Sommet de Riga : Temps pour un réexamen global ? Que faire ?

Lancée en 2004, révisée en décembre 2015, la **politique européenne de voisinage (PEV)** fait **partie intégrante** cruciale d'importance fondamentale de la **politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne**, par le biais de laquelle l'Union européenne vise à soutenir et à renforcer la stabilité, la sécurité et la prospérité dans les pays situés à proximité de ses frontières. Dans ce contexte, **l'Union européenne coopère avec ses dix voisins méridionaux** (l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie, la Tunisie) **et ses six voisins orientaux** (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine) afin d'aboutir à **l'association politique** la plus étroite et à l'approfondissement maximal de l'intégration économique. Cet objectif est fondé sur les intérêts partagés et **les valeurs communes** – la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et la cohésion sociale. D'autre part, cela implique le soutien de l'économie de marché, du développement durable et des principes de bonne gouvernance.

**L'action extérieure de l'UE** vise en priorité **la création d'un espace de stabilité et de paix, tant dans son voisinage immédiat** qu'à l'échelle mondiale. Dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), l'UE continuera à promouvoir, d'une part, **le développement du Partenariat oriental** et des relations avec ses différents pays, et, d'autre part, pour le Voisinage méridional, la stabilisation politique et économique de ses pays, constituant l'une des conditions majeures de **l'élimination des flux migratoires** vers l'Europe.

**Le Partenariat oriental (PO)** est une **initiative conjointe intégrant l'UE, ses États membres et ses six voisins d'Europe orientale** : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

Plusieurs défis auxquels les pays partenaires du PO font face à l'heure actuelle, sont communs. Les relever conjointement favorise la coopération et le partage de bonnes pratiques. Le volet multilatéral du Partenariat oriental s'exerce dans un large éventail de thèmes :

1. le renforcement **des institutions et de la bonne gouvernance** incluant la résilience aux changements extérieurs
2. le développement **des opportunités de marché** par l'intermédiaire de l'intégration économique et des accords commerciaux

3. la maîtrise de la **sécurité énergétique** et l'amélioration d'**interconnexions, qu'elles soient énergétiques ou de transport**
4. le renforcement de la **mobilité et l'intensification des contacts interpersonnels** par le biais des négociations dans le cadre du dialogue sur les visas.

L'Union européenne et les dirigeants des pays partenaires se réunissent tous les deux ans à l'occasion des **sommets du Partenariat oriental**. La dernière Déclaration du Partenariat oriental, adoptée à l'issue du sommet de Riga, en mai 2015, a fait le bilan de la coopération, tout en proposant les orientations pour les actions conjointes futures.

La **Déclaration du Sommet de Riga a défini quatre axes prioritaires** dans lesquels il faut chercher à progresser davantage, avant le prochain sommet du Partenariat oriental de l'UE, à savoir :

1. le **renforcement des institutions et de la bonne gouvernance** (good governance),
2. la **mobilité et les contacts interpersonnels**,
3. les **opportunités de marché** (facilité en faveur des petites et moyennes entreprises, etc.)
4. et les **liaisons** (interconnexions, en particulier dans le secteur d'énergie).

À la suite du **Sommet de Riga**, il n'est sans doute plus possible de maintenir l'unité des six pays du PO, leur **répartition en trois groupes** suivants étant désormais évidente :

- 1) la **Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine** (ces trois pays ont réalisé des progrès notables dans la coopération vers une association politique et une intégration économique avec l'UE),
- 2) l'**Arménie et la Biélorussie**, et
- 3) l'**Azerbaïdjan**.

Ainsi, la déclaration susvisée a défini les grandes **lignes d'orientation du Partenariat oriental de l'UE pour la période actuelle et à venir** et ses acteurs (à commencer par les pays partenaires, jusqu'aux institutions de l'UE) sont en train d'**aligner leurs activités, leurs plans d'actions et instruments sur les conclusions du sommet**. Il n'est resté cependant pas moins vrai que ce **partenariat ambitieux**, lancé comme un projet politique d'importance stratégique, **glisse progressivement vers un programme de « coopération commerciale et technique » élargie**.

À la suite du dernier **Sommet de Riga**, le **Partenariat oriental** se retrouve ainsi en phase d'un certain **désenchantement et d'inertie**. Cette situation est provoquée par plusieurs facteurs dus aussi bien à l'UE (et à ses États membres) qu'aux pays partenaires. Un autre acteur qui agit directement sur ce programme, est la **Fédération de Russie**.

Le **point faible majeur du Partenariat oriental s'avère actuellement sa « vacuité politique »**, comme conséquence de l'incapacité, voire de la réticence de l'UE (ou de quelques uns de ses membres) de proposer à ses partenaires orientaux une vision claire de l'intégration.

Par conséquent, l'attrait du programme de Partenariat oriental de l'UE se limite à :

1. « une coopération élargie » de l'UE avec les pays du PO et
2. la libéralisation du régime de visas.

Les principaux obstacles dans les trois pays leaders du programme (dits « frontrunners »: l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie) relèvent d'au moins cinq facteurs :

1. **Le premier est le manque de volonté réelle et effective des élites politiques dans les pays du Partenariat oriental d'entreprendre d'importantes réformes de profondeur** ainsi que la persistance et le maintien, dans ces pays post-soviétiques, du modèle de gouvernance oligarchico-corruptif, inacceptable pour l'UE.
2. **Le deuxième est le mécontentement croissant des populations dans ces pays, la montée des sentiments eurosceptiques, le ressentiment pro-soviétique et la détérioration de la situation socio-économique** des citoyens ordinaires.
3. **Les conflits violents** (en particulier en Ukraine) ou moins intenses ou de longue durée (conflits gelés) qui subsistent **sur le territoire des partenaires orientaux** (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie), représentent **le troisième** facteur.
4. **Le quatrième** facteur repose sur **l'effet extérieur, soit l'action systématique de la Fédération de Russie**, exercée contre l'initiative de Partenariat oriental de l'UE, qualifié explicitement de projet ennemi. Pour l'entraver, voire le désintégrer totalement, elle a recours à une large panoplie d'instruments et d'outils, depuis les moins contraignants jusqu'aux plus forts et plus agressifs (à commencer par une propagande ouverte et des menaces de restrictions dans la délivrance des visas de travail, jusqu'à l'annexion de la Crimée, au soutien actif et à l'engagement dans les conflits locaux et régionaux). Force est de constater que, pour la Fédération de Russie, c'est un projet hostile, contraire à ses intérêts, dans sa zone d'influence exclusive, tout en accusant le Partenariat et l'UE de phénomènes négatifs qui se produisent dans cet espace géo-politique.
5. **Le cinquième** facteur est **la mise sur pied de l'Union économique eurasiennne qui est un projet concurrentiel d'intégration économique** auquel ont aussi adhéré **deux pays du Partenariat oriental** (l'Arménie et la Biélorussie).

---

*L'Union européenne et l'Ukraine ont signé l'accord de libre-échange complet et approfondi (DCFTA), le 27 juin 2014, en tant que partie intégrante de l'Accord d'association (AA) plus ample. L'accord a été ratifié par l'ensemble des signataires, hormis les Pays-Bas, auxquels il incombe de proposer une solution, à la suite du refus de l'Accord d'association au référendum néerlandais, qui a eu lieu le 6 avril 2016. Le 4 mai 2016, l'Union européenne a présenté la recommandation d'accorder un régime sans visas au Kosovo et à la Turquie, à condition que ce mécanisme remplisse tous les critères énoncés dans la Feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, en juin 2016. D'autre part, « les dialogues sur la libéralisation des visas » avec l'Ukraine et la Géorgie se poursuivent.*

---



**La stabilisation de son voisinage immédiat** devient, de nos jours, l'objectif clé de l'Union européenne. **L'Union européenne et ses États membres se doivent d'apporter leur soutien immédiat à la mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage, révisée**, incluant ses nouvelles priorités, l'utilisation plus souple d'instruments financiers et le renforcement d'un partenariat différencié, traduisant les besoins réels des partenaires.

Pour ce faire, il est impératif de mettre au cœur de nos préoccupations **le développement de la politique du Partenariat oriental et des relations de l'UE avec ses différents pays**, et cela **en tenant compte de la différenciation parmi les partenaires**, d'encourager les processus de démocratisation et de réformes dans ces pays, sans oublier le domaine de sécurité. Par ailleurs, il convient de promouvoir **une approche différenciée à l'égard de chacun des six pays du Partenariat oriental**, en fonction de ses ambitions et son niveau de rapprochement souhaité avec l'UE et ses normes.

Pour faciliter le développement des relations avec les pays du **Partenariat oriental** (Moldavie, Ukraine et Géorgie), signataires des **accords d'association / de libre-échange complet et approfondi** (AA/DCFTAs), l'Union européenne devrait insister sur **la réalisation des réformes visant à améliorer l'environnement des entreprises et d'investissement** dans ces pays, favorisant ainsi leur intégration économique avec l'UE.

**Les accords d'association / de libre-échange complet et approfondi** (AA/DCFTAs) ont fait la preuve de leur succès et peuvent être considérés comme un outil et un dispositif indispensables des relations d'association et d'intégration économique avec les partenaires.

Le conflit en cours impose, de fait, d'accorder une attention particulière à l'Ukraine qui est **le plus grand voisin de la République slovaque** et, de surcroît, forme la **frontière extérieure de l'UE et de l'OTAN**. L'UE devrait apporter son assistance

---

**Extrait : Vision commune, action commune : Europe plus forte**

**Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne**

*Les investissements dans la résilience des États et des sociétés, qui s'étendent, à l'est, jusqu'à l'Asie centrale et, au sud, jusqu'à l'Afrique centrale, sont en ligne avec les intérêts de nos citoyens. En effet, l'instabilité au-delà de nos frontières met en péril tous nos intérêts vitaux. En revanche, la résilience, l'aptitude des États et des sociétés à mettre en œuvre des réformes et, de ce fait, surmonter les crises intérieures et extérieures, apporte les avantages à nous-mêmes ainsi qu'aux pays des régions voisines, puisqu'elle sert de base au développement durable et à la création des sociétés prospères. L'UE et ses partenaires appuieront donc la résilience des régions avoisinantes. Un État résilient est un État sûr et la sécurité constitue le fondement de la prospérité et de la démocratie. Le contraire n'en est toutefois pas moins vrai. Les institutions nationales ne seront donc pas les seules à soutenir, afin de promouvoir la sécurité durable. Comme indiqué dans les objectifs du développement durable, la résilience est une notion plus large, qui englobe tous les individus et l'ensemble de la société. L'État résilient est fondé sur une société résiliente, qui s'appuie sur la démocratie, la confiance sur les autorités et le développement durable. **La résilience des États et sociétés demeure la priorité stratégique dans notre voisinage.** Un nombre de peuples qui entrent dans le périmètre de la politique européenne de voisinage (PEV), à l'est et à l'ouest, souhaitent nouer des relations plus étroites avec l'Union. **Notre attrait permanent peut encourager la transformation, sans être orienté contre un pays quelconque.** Comptent, dans ce groupe, les pays tels que la Tunisie ou la Géorgie, dont la réussite dans l'optique de prospérité et de démocratie solide et de paix, ferait écho au travers de leurs régions respectives. **Par ailleurs, nos engagements à l'égard du Partenariat oriental et des pays du Sud de la Méditerranée qui cherchent à tisser des liens plus étroits avec nous, ont été confirmés au sein de la PEV.** Ces pays bénéficieront de notre soutien lors de la mise en œuvre des accords d'association et de libre-échange complet et approfondi (DCFTA). Nous chercherons également des solutions créatives sur le nouvel approfondissement des partenariats sur mesure. Peuvent entrer en jeu la création d'une zone économique intégrant les pays qui mettent en œuvre les DCFTA, l'extension des réseaux transeuropéens et de la Communauté de l'énergie, ainsi que la construction d'interconnexions physiques et numériques. Les liens sociaux seront renforcés, par ailleurs, par la promotion de la mobilité, des échanges culturels et scolaires, de la coopération dans la recherche et des plate-formes de la société civile. Des efforts seront consentis pour une participation pleine et entière aux programmes de l'UE et agences de l'UE, accompagnée d'un dialogue stratégique afin de préparer le terrain en vue d'une intégration future de ces pays dans la PSDC. **La résilience est une priorité stratégique de l'UE, à l'est et au sud, tant dans les pays souhaitant des liens plus solides avec l'UE, que dans les États couverts ou non par la PEV qui n'y sont pas intéressés.** L'UE favorisera les approches variées permettant d'atteindre la résilience à l'est et au sud, tout en se focalisant sur les aspects les plus urgents d'instabilité et les pays où l'on peut parvenir à un changement pertinent.*

---

pleine et entière à l'Ukraine dans la mise en œuvre des réformes, principalement dans le domaine de la lutte contre la corruption, l'amélioration de l'application des lois, la réforme de la justice et des finances publiques.

La République slovaque œuvre, à long terme, dans « le noyau dur » des États membres de l'UE qui jouent un rôle moteur dans les débats internes de l'UE sur le Partenariat oriental, contribuant ainsi de manière substantielle à façonner les politiques de l'UE à l'égard du programme et de ses différents pays partenaires. D'ailleurs, tout le groupe V4 s'active dans cet esprit dans l'UE.

La promotion des processus de réformes dans les pays partenaires, le partage d'expériences de transformation et le soutien stratégique des efforts des pays partenaires qui ont déclaré leur volonté de l'intégration avec l'UE, ont toujours été et restent le fil conducteur de l'action de la RS.

---

*La réunion des ministres des affaires étrangères de l'UE et du PO qui a eu lieu le 23 mai 2016 a dressé un bilan de la mise en œuvre des engagements du Sommet de Riga et étudié les orientations à suivre par le partenariat. Les institutions de l'UE, les États membres et les pays partenaires ont présenté leurs avis sur la situation, les défis et les perspectives du Partenariat oriental, à la lumière du sommet qui se tiendra en 2017. L'attention a été portée aux enjeux des réformes (la lutte contre la corruption et l'État de droit ont été évoqués même par certains pays partenaires), à la mise en œuvre de l'Accord d'association / de libre-échange complet et approfondi (AA/DCFTAs) en collaboration avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie, en partant du principe de différenciation. Tous les pays partenaires ont réaffirmé leur intérêt pour une coopération plus poussée avec l'UE. Les institutions de l'UE et un nombre de délégations ont mis en exergue l'importance de la dimension multilatérale du PO. Une attention particulière a été accordée aux conflits qui sévissent dans la région (notamment l'Ukraine et le Haut-Karabakh). Plusieurs États membres se sont prononcés pour la libéralisation du régime des visas pour les citoyens de la Géorgie et de l'Ukraine, dans les meilleurs délais.*

---

Dans le cadre des actions de la présidence slovaque au Conseil de l'UE, les Partenaires orientaux ont été invités à deux rencontres ministérielles (JHA au mois de juillet 2016 à Bratislava ; EVIRO en octobre 2016 à Luxembourg) et à un déjeuner informel qui se tiendra le 3 septembre 2016, en complément de Gymnich. En fin d'année, SK PRES devrait également démarrer les discussions préparatoires pour le sommet du Partenariat oriental qui se tiendra en 2017.

## 2. Rajustement des relations entre l'UE et la Russie : Temps pour une remise à zéro stratégique ou la défense du statu quo?

La relation entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, s'est fortement dégradée à la suite de la crise en Ukraine, en 2014. Les relations Russie - UE, toujours déterminées par le conflit en Ukraine et le régime de sanctions, sont toujours caractérisées par le manque



**de confiance réciproque.** Actuellement, l'objectif principal est d'empêcher toute nouvelle aggravation.

**Les dirigeants russes** ne voient pas la nécessité d'ajuster leur **politique de « démonisation de l'Occident »** actuelle. Officiellement, Moscou « ne s'attend pas à la levée des sanctions », ajoutant que l'économie russe s'est adaptée aux sanctions. Parallèlement à sa rhétorique agressive persistante, **la Russie cherche une piste pour « consolider » ses relations avec l'Occident**, sans cependant changer ses **objectifs stratégiques concernant l'Ukraine**. La Russie continue à espérer qu'après l'échec de la « solution forcée » et du « commerce au travers des Accords de Minsk », elle arrivera à obliger « l'Occident à un accord » sur l'Ukraine.

**La Russie** est consciente qu'il est de plus en plus difficile de **maintenir l'unité de l'UE au sujet des sanctions**. **L'Allemagne**, solide sur sa position gardée jusqu'à présent au sujet des sanctions, et parallèlement au soutien du **renforcement des capacités de l'OTAN en Europe orientale**, cherche à ouvrir progressivement **une voie pour un allègement des sanctions**. En contrepartie, elle compte créer, peu à peu, les conditions pour la **désescalade de la tension en Ukraine et dans les relations Russie-UE**.

Se sentant encouragée sur la scène internationale (Syrie), la Russie, également en raison de l'évolution en Ukraine, attend un changement visible de la position politique de l'UE quant aux sanctions. **Certaines initiatives sur le sol du Parlement européen révèlent, d'ailleurs, cette volonté d'« adoucissement » de la position à l'égard de la Russie**. Le 2 juin 2016, les dirigeants du Parlement européen ont décidé de **rétablir le dialogue avec le parlement russe**, à l'exception des députés sanctionnés.

**L'UE montre à l'extérieur le consensus des États membres concernant les sanctions contre la Russie, la levée des sanctions étant conditionnée par une mise en œuvre intégrale des Accords de Minsk ;** néanmoins, la publicité médiatique de l'intérêt croissant de certains membres de l'UE (la Hongrie, l'Italie, l'Autriche, mais aussi l'Allemagne et la France) pour un débat politique, laisse deviner **la fragilité de l'unité d'opinions, présentée vers l'extérieur**.

Nonobstant **un climat de tension dans les relations réciproques**, l'UE devrait se focaliser sur **le maintien du dialogue avec la Russie** et la poursuite de la coopération (technique) dans les divers domaines d'intérêts. **La partie russe** apprécierait l'intérêt de l'UE pour la communication avec **l'Union économique eurasienne**.

**Un exemple positif de coopération** entre l'UE et la Russie est **le secteur de recherche et d'éducation**, important pour le développement des rapports interpersonnels, qui a toujours été une réussite, même d'après la Commission européenne.

Lors de la dernière réunion du **Conseil de l'UE pour les affaires étrangères (FAC)**, tenue le **14 mars 2016**, les ministres ont adopté, à l'unanimité, ces **cinq principes régissant la politique de l'Union européenne à l'égard de la Russie** :

- 1. La mise en œuvre de l'Accord de Minsk comme condition clé pour tout changement substantiel de la position de l'Union européenne à l'égard de la Fédération de Russie.**
- 2. Le renforcement des relations avec les partenaires orientaux** (pays du Partenariat oriental) et d'autres pays voisins, notamment en Asie centrale.

3. **Le renforcement de la résilience de l'Union européenne** (par exemple, la sécurité énergétique, les menaces hybrides ou la communication stratégique).
4. **La nécessité d'une approche sélective à l'égard de la Russie pour les sujets qui présentent un intérêt pour l'Union européenne.**
5. **La nécessité de s'engager dans les contacts « people-to-people » (interpersonnels) et de soutenir la société civile russe.**

À l'heure actuelle, la Fédération de Russie représente pour l'Union européenne un dilemme stratégique. **L'axiome de longue date de la politique étrangère russe, imposant le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des pays, a été, en effet, enfreint par l'annexion de la Crimée.**

**La qualité des relations de la Russie avec l'Union européenne est déterminée par le comportement de la Fédération de Russie dans les questions régionales, la position et l'action de la Russie vis-à-vis de ses voisins étant décisive.**

### **Points de discussion :**

---

#### *Nord stream II*

*La question essentielle pour la République slovaque, en rapport avec la Fédération de Russie, est actuellement la sécurité énergétique et, en premier lieu, le projet en vue - Nord Stream II, qui n'est pas une simple extension du Nord Stream I, puisque le trajet du nouveau gazoduc en dévie. Son but annoncé en public – le contournement de l'Ukraine - est non seulement contraire aux intérêts nationaux slovaques, mais aussi en totale contradiction avec le soutien massif de l'Union européenne pour l'Ukraine, ainsi qu'avec les objectifs de l'Union de l'énergie, prévus dans les conclusions du Conseil européen du mois de mars 2015.*

---

- Le projet de Partenariat oriental, est-il, à l'époque actuelle, vraiment « politiquement épuisé » ?
- En réalité, le projet de Partenariat oriental, n'est-il pas *de facto* un projet de l'UE (trop) « néo-libéral » dépourvu de « dimension sociale » ?
- L'initiative de l'Union européenne, est-elle suffisamment attractive pour les pays du Partenariat oriental et leurs citoyens ? L'Union européenne, est-elle assez « visible » dans ces pays ?
- Le rôle primordial de la mission spéciale d'observation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, en Ukraine, est le suivi de la situation de sécurité à l'est du pays. Cette mission, est-elle suffisamment robuste et efficace ?
- Les mesures restrictives, sous forme de sanctions imposées par l'Union européenne à la Fédération de Russie, sont-elles efficaces ? Servent-elles leur objectif ?
- « *L'Ukraine ne sera absolument pas en mesure de devenir membre de l'UE d'ici les 20 - 25 prochaines années, pas plus que de l'Otan* », a dit Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne. Cette décision, est-elle juste ?