



SciencesPo.

CERI
CNRS

**DES RÉVOLTES ARABES À LA PRÉSIDENTE POLONAISE :
QUELLES PERSPECTIVES POUR LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE À L'EST ?**

David Cadier

(Doctorant du CERI-Sciences Po)

La forme et le degré d'implication de l'Union européenne (UE) à l'Est vont se jouer dans les mois qui viennent. À un moment où les États membres étudient les propositions de réforme de la Politique européenne de voisinage (PEV) soumises dans un rapport de la Commission le 25 mai 2011, certaines évolutions du contexte régional (présidence polonaise, révoltes au Sud, relations UE-Russie) vont peser sur l'avenir de son volet oriental.

Entre la « fatigue » des États membres et le ralentissement du rythme des réformes dans les pays de la région, la politique de l'UE à l'égard de sa périphérie orientale semblait en passe de s'essouffler. Le programme phare de cette politique, le Partenariat oriental (PO), après avoir été inauguré en grande cérémonie en mai 2009 a, depuis, été, dans une large mesure, écarté des débats européens. Le PO demeure à ce jour un cadre institutionnel qui manque de substance et son bilan en termes d'incitation aux réformes est assez terne. Sa consolidation nécessite, à la fois, une offre mieux ciblée de la part de l'UE et une implication plus consistante des pays partenaires. Certaines propositions de la Commission vont dans ce sens, mais leur mise en œuvre effective sera tributaire du contexte européen et de la situation respective des différents protagonistes.

PARTENARIAT ORIENTAL ET PRESIDENCE POLONAISE DE L'UE

Le PO s'inscrit dans la logique de la Politique européenne de voisinage (PEV) : assurer la paix et la stabilité aux frontières de l'UE en exportant son modèle interne. Il s'agit d'œuvrer à l'intégration économique et à l'association politique des pays voisins en fixant des objectifs de réformes à moyen terme. La principale nouveauté introduite par le PO réside dans son caractère régional et sa volonté de fournir un cadre multilatéral aux relations de l'Union et des pays partenaires (ainsi qu'aux partenaires les uns avec les autres). L'intention des promoteurs de cette attention structurée vers l'Est est d'inscrire, de façon durable, cette région sur le radar de la politique extérieure européenne. À cet égard, le PO est le pendant de l'Union pour la Méditerranée (UpM), c'est-à-dire l'aboutissement de la volonté de certains États membres qui cherchent à orienter le projecteur de l'UE vers leur zone d'intérêts historiques.

La France avait été le principal instigateur de l'UpM, le PO, lui, est avant tout porté par la Pologne, qui a été rejointe par la Suède dans la promotion de ce projet au niveau européen. La volonté d'institutionnaliser l'Est au sein de la PEV découle de la proximité (géographique, économique, énergétique et sociétale) des pays d'Europe centrale avec cette région mais participe également d'une volonté de ces pays de s'aménager une « niche » et ainsi d'accroître leur capacité de « mise sur agenda » à Bruxelles. Le PO avait été inauguré sous la présidence tchèque ; la Pologne en a fait une des priorités de sa présidence et accueillera le deuxième sommet du Partenariat oriental, qui réunira les chefs d'État de la région et de l'UE le 29 septembre 2011.

CONTEXTE EUROPEEN : REVOLTES AU SUD ET « QUERELLE DES VOISINAGES »

A priori, le contexte économique et financier augure mal de la possibilité de débloquent de nouveaux fonds pour le PO. La Commission demande un supplément de 1,2 milliard d'euros pour le budget de la PEV (5,7 milliards d'euros pour 2011-2013), sachant qu'environ un tiers de cette somme est alloué aux six pays de l'Est. D'autres incitations aux réformes devront être favorisées (telles que l'accès aux marchés, la mobilité des personnes, etc.). Du point de vue institutionnel, la coordination des différents volets de la politique extérieure de l'UE devrait être facilitée par l'avènement progressif du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui hérite de la politique de voisinage. L'effectivité d'une telle coordination est capitale. Le PO ne peut être mis en œuvre en faisant abstraction de considérations politiques : l'accueil critique que lui a réservé Moscou ou la répression violente qui a suivi les élections en Biélorussie sont autant d'éléments qui demandent des initiatives diplomatiques plus que des programmes techniques. Il en va de même des conflits non résolus

(Transnistrie, Ossétie du Sud, Abkhazie, Haut-Karabakh) qui paralysent politiquement plusieurs États de la région et à l'égard desquels le rapport de la Commission mentionné en introduction appelle à une plus grande implication de l'UE.

Surtout, la secousse des révoltes arabes au Sud est susceptible d'avoir des répercussions à l'Est. Les mouvements démocratiques de la région ont catalysé l'attention géopolitique européenne autour de la Méditerranée, ce qui a conduit, dans le contexte de révision de la PEV, à raviver la « querelle des voisinages » en mettant le Sud et l'Est en concurrence. Le 14 février 2011, cinq États membres (Chypre, Espagne, France, Grèce, Malte et Slovénie) ont présenté un appel implicite à rééquilibrer la PEV au profit du Sud. En réaction, l'Allemagne a réaffirmé son opposition à l'accroissement du budget de la PEV comme à la diminution de son volet oriental dans une lettre à Catherine Ashton.

Au-delà des aspects de concentration régionale, ces deux documents contiennent des propositions de réformes qui ont pu inspirer la Commission. Le caractère spontané des révoltes arabes appelle indéniablement à une refonte de la politique européenne de promotion de la démocratie au-delà de la Méditerranée. Le renforcement proposé des logiques de conditionnalité en fonction des avancées dans les réformes et la démarche de différenciation dans l'allocation des aides (non entre les « voisinages » mais entre les pays) apparaît tout aussi nécessaire à l'Est qu'au Sud.

LA SITUATION DES PAYS PARTENAIRES

En dernier ressort, le succès du PO dépend d'un calcul des gouvernements locaux qui comparerait les bénéfices offerts par l'UE au coût de la mise en œuvre de ses demandes. Le fait est que les pays partenaires semblent parfois percevoir davantage le PO comme une structure offrant des avantages à court terme que comme une tutelle aux réformes. En témoigne la déception manifestée par certains gouvernements lorsqu'ils ont pris connaissance du budget limité du Partenariat. Plus encore, la question migratoire cristallise les dissonances. Alors que l'UE veut renforcer leur contrôle et leur régulation, les pays partenaires voient dans le PO un moyen d'assouplir les régimes de visa. De plus en plus, la question de la mobilité des personnes s'affirme comme le nœud gordien de la PEV : principal levier de l'Union dans sa périphérie d'un côté, sujet de crispation dans les débats politiques internes aux États membres de l'autre. Dans son rapport, la Commission prend clairement le parti d'une mobilité accrue pour les citoyens des pays du voisinage, soulignant notamment les besoins futurs de travailleurs immigrés des États membres face au vieillissement des populations de l'UE. La Pologne vante également les vertus d'un assouplissement des régimes de visa comme vecteur potentiel de démocratisation, mais la

marge de manœuvre de sa présidence européenne sera limitée puisque les États membres sont libres en matière d'attribution de visas. Pour sa part, Varsovie a ainsi décidé, avec la Lituanie, d'une suppression unilatérale des frais de visa pour les citoyens d'Ukraine et de Biélorussie.

Les pays du voisinage oriental diffèrent dans leurs situations politiques et économiques et, de fait, dans leurs dispositions et leurs attentes à l'égard de l'UE. L'Azerbaïdjan, par exemple, qui bénéficie d'une situation géoéconomique favorable grâce à la rente des hydrocarbures, est moins tenté que ses voisins de s'impliquer dans les programmes du PO. La Moldavie, au contraire, milite pour son avenir européen, avec un certain succès d'ailleurs puisqu'elle est le seul État de la région à s'être vu décerner régulièrement des *satisfecits* par Bruxelles au cours de l'année écoulée. La Pologne pourrait choisir d'en faire la « vitrine » du PO. La Géorgie cherche également à se rapprocher de l'UE et à « s'extirper » du Sud Caucase. Certaines des réformes qu'elle a mises en œuvre, par exemple dans le domaine de la justice, ont été louées par la Commission, mais la situation complexe héritée du conflit avec la Russie et de la perte de deux de ses provinces constitue un handicap certain. Par exemple, en dépit de ses demandes et contrairement à l'Ukraine ou à la Moldavie, l'UE n'a pas délivré à Tbilissi de feuille de route vers la mise en place d'un régime d'exemption de visas. La Biélorussie de Loukachenko, quant à elle, représente le principal défi politique de l'UE. La violente répression qui a suivi l'élection présidentielle de décembre 2010 peut, d'une certaine façon, être interprétée comme un échec du PO puisque celui-ci est censé favoriser la diffusion des normes démocratiques. Enfin, l'Ukraine n'a eu de cesse ces dernières années à travers ses alternances gouvernementales et ses signaux politiques contradictoires de défier les prédictions et de démontrer combien une catégorisation binaire du voisinage entre pro-Russes et pro-Européens était fallacieuse. Comme le souligne le politologue Andrew Wilson, l'Ukraine, comme d'autres États de la région, semble plutôt avoir opté pour une ligne « titiste », cherchant parfois à faire monter les enchères entre Moscou et Bruxelles.

LE FACTEUR RUSSE

Dans un premier temps, la réaction du Kremlin au PO a pu laisser penser que l'on s'orienterait vers une rivalité UE-Russie dans la région, vers une compétition entre deux modèles (Partenariat oriental contre « étranger proche »). Si elle témoigne sur le fond d'une prise de conscience du *soft power* européen et de son potentiel transformateur dans une région où la Révolution orange avait ravivé les ardeurs post-impériales de la Russie, l'opposition rhétorique de Moscou fut largement le produit d'un contexte émaillé de plusieurs

points de contention (élargissement de l'OTAN, bouclier anti-missile, crise géorgienne...). En témoigne le fait qu'aujourd'hui, dans un contexte de normalisation des relations avec les États-Unis (politique dite du *reset*), de réconciliation polono-russe et d'embellie dans les relations entre Bruxelles et Moscou, les critiques de la Russie se font plus rares et les horizons du PO semblent plus dégagés. L'impressionnante politique de rapprochement menée par Varsovie l'a d'ailleurs été, en partie, à cette fin et en vue de la présidence européenne de la Pologne.

Le caractère circonstanciel de la réaction russe rend possible une nouvelle opposition au PO si le contexte local devait évoluer défavorablement, par exemple à l'aune de la campagne pour la présidentielle russe de 2012 ou de l'envenimement d'un conflit non résolu. Moscou semble peu enclin à lâcher pied dans ses régions et cherche au contraire à renforcer sa présence dans plusieurs d'entre elles (*e.g.* construction de bases militaires en Ossétie). Par ailleurs, la Russie est dans l'ensemble plutôt réticente à voir s'imposer l'ensemble normatif de l'UE dans la région. C'est ce qu'ont encore souligné les récentes critiques de Vladimir Poutine à l'encontre du troisième « paquet énergie », série de mesures visant à achever la libéralisation des marchés européens de l'électricité et du gaz, ou l'insistance de Medvedev quant à la nécessité d'un « choix » ukrainien en matière d'accord de libre échange avec l'UE ou dans le cadre de l'union douanière Russie-Kazakhstan-Biélorussie. Pour autant, Moscou ne rejette pas en bloc la présence de l'UE dans la région. Son appel à une médiation de la Commission lors de la crise gazière de 2009 ou son acceptation de la mission PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) déployée par l'Union à la frontière ukraino-moldave (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM) en témoigne. Le fait est que l'UE et la Russie ont un intérêt commun dans la stabilité de cette région.