



HAL
open science

La réception des accords d'association en Géorgie, Moldavie et Ukraine

Laure Delcour

► **To cite this version:**

Laure Delcour. La réception des accords d'association en Géorgie, Moldavie et Ukraine. Les Études du CERI, 2017, 228-229, pp.19 - 24. hal-03458914

HAL Id: hal-03458914

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458914>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La réception des accords d'association en Géorgie, Moldavie et Ukraine *par Laure Delcour*

Le 27 juin 2014, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine signaient des accords d'association avec l'Union européenne, assortis d'accords de libre-échange complet et approfondi (Aleca*). La conclusion de ces accords, quelques mois seulement après l'annexion de la Crimée par la Russie et les débuts du conflit dans le Donbass, semblait sceller la division du Partenariat oriental en deux groupes, le premier constitué des trois pays désireux de s'engager sur la voie d'une intégration approfondie dans l'UE*, le deuxième regroupant des Etats membres de ce qui est devenu le 1^{er} janvier 2015 l'UEE* (Biélorussie, Arménie), ou souhaitant conserver une politique étrangère indépendante (Azerbaïdjan).

Si cette vision dichotomique du Partenariat oriental reflète la différenciation récente des relations contractuelles entre l'UE et ses six partenaires orientaux, elle néglige la complexité de la réception des politiques européennes au sein des Etats voisins. Les accords d'association suscitent en effet au sein des populations du premier groupe des réactions différenciées et souvent contrastées, qui sont susceptibles d'influencer la mise en œuvre des accords¹.

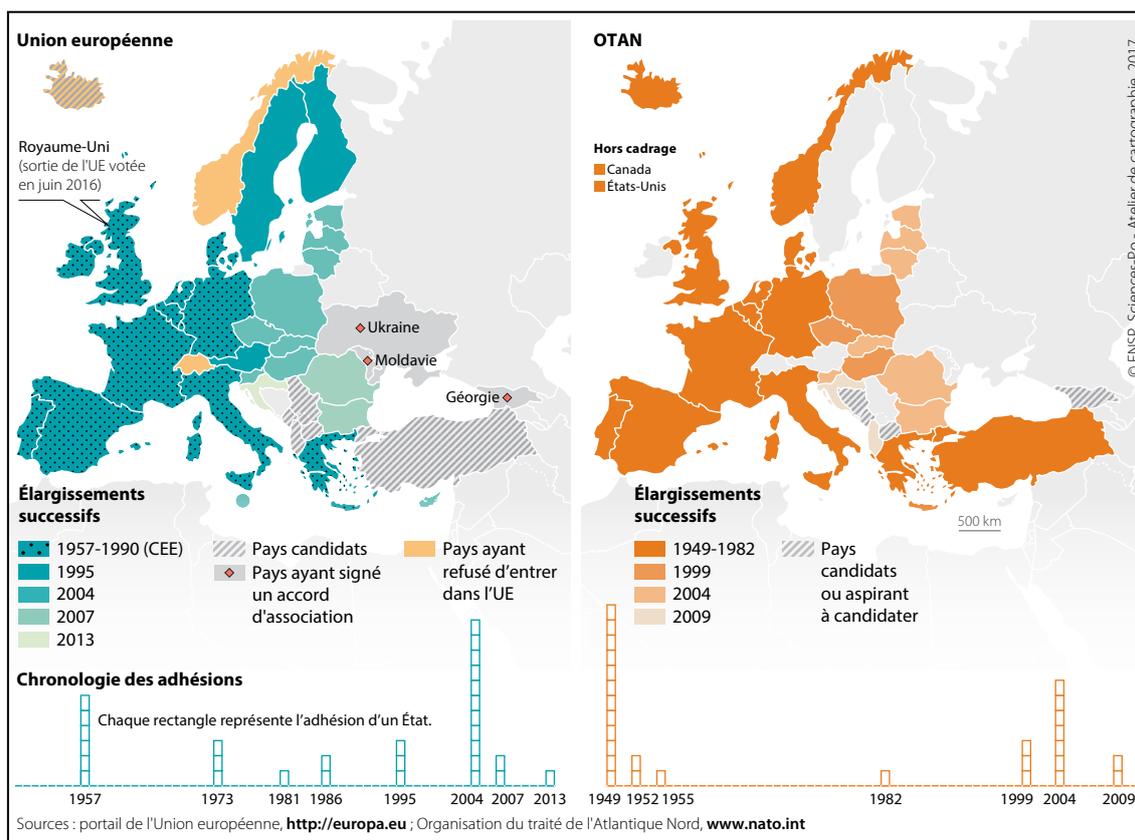
Géorgie : une européanisation consensuelle, mais une mise en œuvre difficile

Dans le trio des pays associés, le cas de la Géorgie est particulier à plusieurs égards. D'une part, c'est le seul qui ait accompli des réformes substantielles, avant même que la politique européenne de voisinage ne devienne effective dans le Caucase du Sud. D'autre part, l'entrée en vigueur de l'accord d'association et de l'Aleca s'effectue dans un contexte qui, s'il n'est pas exempt de tensions, est moins critique que celui des deux autres pays associés.

Pour la Géorgie (comme pour la Moldavie et l'Ukraine), la mise en œuvre de l'accord d'association et de l'Aleca sont des priorités qui doivent la rapprocher d'une candidature à l'UE. En reconnaissant la Géorgie comme un Etat d'Europe de l'Est (revendication-clé de Tbilissi au cours des négociations), le préambule de l'accord d'association ouvre d'ailleurs la voie, à terme, à l'application de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, c'est-à-dire à une possible candidature géorgienne à l'adhésion. L'intégration européenne fait sans conteste l'objet d'un large consensus dans le pays. Au sein de la classe politique, elle est soutenue par les deux grandes forces qui ont exercé le pouvoir au cours des douze dernières années, l'alliance du Rêve géorgien qui, avec près de 39 % des suffrages, sort confortée des élections législatives d'octobre 2016, et le Mouvement national uni de l'ancien président Mikheil Saakachvili. Quant à la rhétorique critique ou franchement antioccidentale de plusieurs petits partis (l'Alliance des patriotes de Géorgie, nouvellement

¹ Les Aleca sont provisoirement entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2014 en Géorgie et en Moldavie et le 1^{er} janvier 2016 en Ukraine. Après un long processus de ratification, les accords d'association sont pleinement entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2016 avec la Géorgie et la Moldavie ; le processus de ratification avec l'Ukraine n'est pas achevé et pourrait être retardé par les résultats négatifs du référendum aux Pays-Bas en avril 2016.

L'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, septembre 2016



représentée au Parlement, le Mouvement démocratique-Géorgie unie de Nino Bourdjanadze, ancienne présidente du Parlement), elle cible davantage l'OTAN* que l'UE. La population soutient dans son ensemble très largement l'adhésion du pays à l'UE : 85 % des personnes interrogées lors d'une enquête d'opinion réalisée en mars-avril 2016 s'y disaient favorables², soit un pourcentage plus important qu'au sujet de l'adhésion à l'OTAN (79 %). Ces chiffres reflètent d'abord un sentiment d'appartenance à l'Europe et le choix d'un modèle de développement. Ils traduisent également une volonté de se distancier davantage de la Russie, considérée comme une menace par 71 % des personnes interrogées. Dans ce contexte, l'accord d'association et l'Aleca sont perçus comme un tournant qui entérine le choix européen de la Géorgie. A la différence d'autres pays du Partenariat oriental, la Géorgie ne peut considérer la Russie comme une alternative à l'Union européenne, compte tenu du conflit de 2008 et des multiples tensions qui l'ont précédé. La lente normalisation des liens avec Moscou, amorcée en 2013 et appuyée par une majorité de Géorgiens, n'y change rien.

Cependant, les enquêtes réalisées au cours des deux dernières années montrent une érosion de cet appui à l'intégration avec l'UE. Ce léger déclin trouve ses racines dans le ralentissement de la performance économique du pays, pourtant surtout lié à la situation

² Dont 63 % « totalement » et 22 % « plutôt ». Voir « Public opinion survey residents of Georgia », International Republican Institute, Centre for Insights Poll, Tbilissi, avril 2016.

de l'économie russe, mais qui affecte indirectement les perceptions qu'ont les Géorgiens de l'UE. En effet, dans un contexte morose, les réformes demandées par l'Union européenne apparaissent particulièrement douloureuses alors même que les bénéfices d'une intégration approfondie ne sont pas (encore) perceptibles, notamment dans les régions. Peu de citoyens (en particulier en dehors de Tbilissi) sont réellement au fait du contenu et des implications de l'accord d'association et de l'Aleca ; beaucoup perçoivent l'UE comme une menace pour les valeurs traditionnelles de la Géorgie (par exemple la famille). Ces failles sont habilement exploitées par des organisations qui seraient financées en sous-main par la Russie. La mise en œuvre des accords suppose donc, de la part des autorités, des réformes mais aussi un travail d'information et de communication qui a été amorcé en 2015. La réception des politiques européennes en Géorgie dépend aussi de l'UE elle-même et de sa capacité à offrir des incitations concrètes à court terme. A cet égard, le report (à la demande de l'Allemagne en juin 2016) de la libéralisation du régime des visas (pourtant recommandée par la Commission européenne) aura sans doute un impact négatif sur la perception de l'UE en Géorgie, même si un compromis semble avoir été trouvé. Celui-ci prévoit l'entrée en vigueur (au moment où l'obligation de visa Schengen sera levée pour les citoyens géorgiens) d'un mécanisme de suspension permettant à l'Union de geler temporairement l'exemption de visa en cas d'abus.

Moldavie : une européanisation en trompe-l'oeil ?

Présentée jusqu'en 2015 comme le bon élève du Partenariat oriental, la Moldavie illustre aujourd'hui toute la complexité des enjeux auxquels sont confrontés les pays postsoviétiques associés à l'Union européenne.

Depuis 2009 et l'arrivée au pouvoir de l'Alliance pour l'intégration européenne, les autorités moldaves semblaient engagées sur la voie de réformes rapides dans le but de rejoindre un jour l'UE – un objectif assumé au sommet de l'Etat durant les négociations pour un accord d'association, perçu comme une étape intermédiaire sur la route de l'adhésion. Cet engagement pro-européen, dont la force a été soulignée à plusieurs reprises par les représentants de l'UE, s'est traduit par des négociations rapides tant pour l'accord d'association que pour l'Aleca. Au cours des pourparlers, contrairement à leurs homologues géorgiennes ou ukrainiennes, les autorités moldaves ont accepté sans discuter la plus grande partie des demandes européennes. Elles ont également insisté sur une mise en œuvre rapide des accords. Ainsi, interrogée lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius fin 2013, la ministre des Affaires étrangères a-t-elle indiqué qu'elle espérait que 90 % des clauses de l'Aleca seraient appliquées avant sa ratification³.

Pourtant, dans bien des domaines, le discours pro-européen du gouvernement ne s'est pas traduit par des réformes approfondies. Bien au contraire, celles-ci ont été très limitées dans les secteurs jugés sensibles par les oligarques au pouvoir ou les proches des partis de

³ N. Ghelman, discours à la Conférence de la société civile, sommet du Partenariat oriental, Vilnius, novembre 2013.

gouvernement (par exemple la réforme du système judiciaire, la gestion des finances publiques et la réforme de l'administration publique). L'annonce, début 2015, de la disparition d'un milliard de dollars (approximativement 12-13 % du produit intérieur brut du pays) de trois banques moldaves a mis au jour toute l'ambiguïté du positionnement pro-européen des élites politiques. Celles-ci ont de fait instrumentalisé l'intégration avec l'UE pour consolider leur propre pouvoir, considérant que les résultats obtenus (tant l'élimination des visas Schengen, décidée au printemps 2014, que la signature de l'accord d'association et de l'Aleca) renforceraient leur légitimité auprès des électeurs. Or selon des enquêtes d'opinion réalisées en 2015, la grande majorité des citoyens moldaves (71 %) n'établit que peu ou pas de liens entre l'action de son gouvernement et l'intégration européenne⁴.

La révélation de la fraude bancaire de 2014 a consacré la rupture profonde entre les élites et la société. Ce scandale (qui a conduit à la condamnation de l'ancien Premier ministre Vlad Filat à neuf ans de prison) a suscité une mobilisation citoyenne d'une ampleur inédite à Chisinau et des protestations de masse contre la corruption et les élites politiques. Mais l'intégration européenne n'a joué qu'un rôle marginal dans ces manifestations. En fait, loin de renforcer l'image de l'UE dans le pays, le scandale bancaire ne l'a pas épargnée. Depuis plusieurs années déjà, l'Union européenne (et notamment sa délégation à Chisinau) était perçue par la société civile moldave comme un acteur partisan, favorable à des autorités qui s'affichaient pro-européennes, et réticent à s'imposer face à ces mêmes autorités pour qu'elles appliquent leurs engagements en matière de réformes. Ce dernier point a sans conteste contribué à éroder l'appui de la population à l'intégration européenne. Les derniers sondages, réalisés en avril 2016, montrent un équilibre quasi parfait entre les partisans (41,3 %) et les opposants (41,2 %) d'une adhésion qui recueillait quelques années plus tôt une très nette majorité⁶.

L'élection présidentielle de novembre 2016 (la première depuis près de vingt ans, après un changement de mode de scrutin) illustre l'enchevêtrement des enjeux intérieurs et extérieurs. En laissant en lice Igor Dodon, dont le Parti des socialistes était déjà arrivé en tête lors des élections législatives de novembre 2014, et Maia Sandu et son nouveau Parti de l'action et de la solidarité, le premier tour a marqué l'échec des partis de l'Alliance pour l'intégration européenne, au pouvoir depuis 2009. L'arrivée à la présidence d'Igor Dodon, candidat favorable à un rapprochement avec la Russie, ne devrait toutefois pas entraîner une remise en question des accords signés avec l'UE. En raison des circonstances contestées de son élection, le nouveau président ne bénéficie pas d'une forte légitimité. Surtout, la Moldavie reste un pays profondément divisé et Igor Dodon devra continuer à composer avec les partisans d'une intégration avec l'UE.

⁴ Institut de Politici Publice, « Barometer of public opinion », Chisinau, novembre 2015.

⁵ Institut de Politici Publice, « Barometer of public opinion », Chisinau, avril 2016.

⁶ 54,7 % des personnes interrogées en 2012 se déclaraient favorables à une adhésion de la Moldavie à l'UE et 30 % y étaient défavorables. Institut de Politici Publice, « Barometer of public opinion », Chisinau, novembre 2012.

Ukraine : un nouvel élan donné aux réformes ?

L'Ukraine (pourtant le premier voisin oriental à avoir négocié un accord d'association, entre 2007 et 2011) est sans conteste le pays dans lequel les enjeux liés à cet accord et ses répercussions sont les plus considérables. La décision du président Ianoukovitch d'en suspendre la signature a été à la fin de 2013 le point de départ d'un enchaînement d'événements (les mobilisations de Maïdan, le changement de pouvoir à Kiev, l'annexion de la Crimée par la Russie et son appui aux séparatistes dans le sud-est de l'Ukraine) qui ont profondément et durablement bouleversé le pays.

Dans ce contexte, la signature en 2014 de l'accord d'association est d'abord un engagement (géo-) politique sur la voie de l'intégration européenne. A ce titre, elle s'inscrit dans la durée : depuis le milieu des années 1990, l'Ukraine a régulièrement exprimé ses aspirations à rejoindre l'UE, quel que soit son gouvernement. Mais compte tenu du contexte, la conclusion du processus d'association marque aussi une rupture : alors que l'Ukraine s'était longtemps gardée de choisir entre Bruxelles et Moscou, en raison des atteintes de la Russie à sa souveraineté, l'intégration européenne est désormais sa seule option.

L'enjeu principal, pour l'Ukraine, est de traduire cet engagement en réformes concrètes. Les implications de l'accord d'association vont bien au-delà d'un choix entre l'UE et la Russie : au fond, c'est bien d'un changement de système de gouvernance (qui mêle étroitement, depuis l'indépendance, vie politique et intérêts économiques) qu'il s'agit. Pour la société ukrainienne, et en particulier pour les citoyens qui se sont mobilisés sur la place Maïdan en 2013, l'accord d'association offre l'opportunité d'accomplir (avec l'appui de l'UE) des réformes de structure, pour mettre fin à la mainmise des oligarques sur le pays et limiter la corruption. C'est également avec des ambitions affichées de réformes que le président Porochenko a été élu en mai 2014.

Pourtant, les signaux envoyés depuis deux ans par les nouvelles autorités sont contradictoires. L'équipe au pouvoir a pris des mesures, en initiant des réformes destinées à renforcer l'indépendance de la justice et des médias ou en mettant en place des organismes de lutte contre la corruption pour réduire l'influence des oligarques dans le pays ; le président Porochenko n'a d'ailleurs pas hésité à démettre l'un d'entre eux, Igor Kolomoisky, de ses fonctions de gouverneur de la région de Dniepropetrovsk. D'autres réformes-clés ont été lancées, comme la libéralisation du marché de l'énergie ou la restructuration du secteur bancaire. Mais en dépit de ces mesures, la tâche reste inachevée, l'influence des oligarques demeure considérable et la corruption persiste à tous les échelons de l'administration, sinon aux sommets de l'Etat⁷. Les hostilités qui perdurent à l'est du pays, mais aussi la résistance au changement et la relative continuité des élites politiques expliquent ces difficultés.

Dans ce contexte, l'accord d'association (et de manière générale, le suivi exercé par l'UE) reste perçu comme un aiguillon pour la réforme de l'Etat. Mais alors que l'accord suscite des espoirs de changement à court terme après sa pleine entrée en vigueur (sur le territoire contrôlé par Kiev), l'offre de l'Union européenne se veut un instrument de transformation sur le long terme.

⁷ Voir dans ce volume la figure 2, « Libertés et corruption en Eurasie », dans le chapitre rédigé par Anne de Tinguy.

Conclusion

Au total, les trois pays nouvellement associés doivent faire face à des défis considérables dans la mise en œuvre des accords d'association. Ceux-ci constituent une opportunité de transformation sans précédent pour la Moldavie et l'Ukraine, et dans une moindre mesure pour la Géorgie. Mais ils exigent des réformes coûteuses de la part d'élites souvent corrompues, dans des pays dont l'intégrité territoriale est mise à mal et dont la situation économique, encore très dépendante de la Russie, reste très fragile. Si l'Union européenne demeure un modèle attractif, sa capacité à comprendre les réalités régionales, à intégrer les perceptions des partenaires et à offrir des incitations suffisantes aux pays associés est l'une des clefs de la réception des accords d'association, et donc de leur mise en œuvre.