Revista Moldovenească de Drept Internaţional şi Relaţii Internaţionale /
Moldavian Journal of International Law and International Relations /
Молдавский журнал международного права и международных отношений

2013, Issue 4, Volume 30, Pages 9-24.
ISSN 1857-1999
Submitted: 16. 10. 2013 | Accepted: 30.11. 2013 | Published: 15.12. 2013

DREPT INTERNAŢIONAL PUBLIC
PUBLIC INTERNATIONAL LAW
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE: ETUDE DE CAS - LA MOLDAVIE LE PARTENAIRE DE L'UNION EUROPEENNE

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: A CASE STUDY – MOLDOVA AS A PARTNER OF THE EUROPEAN UNION

POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE: STUDIU DE CAZ – MOLDOVA PARTENERUL UNIUNII EUROPENE

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА: ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ - РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА - ПАРТНЁР ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

SUCEVEANU Natalia* / SUCEVEANU Natalia / СУЧЕВЯНУ Наталья

ABSTRACT:
THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY:
A CASE STUDY – MOLDOVA AS A PARTNER OF THE EUROPEAN UNION

The European Union (EU) is a community of states, based on the principles of freedom, democracy, respect for human rights and rule of law. So far, EU experienced several enlargement stages, within which the accession of new Member States was possible. As a result of the last expansion stage, since the 1st of July 2013, EU has grown to 28 Member States.

Despite the debt crises and the difficult years, with unsolved issues within the EU, generally speaking, and within the Monetary Union, particularly, EU remains the most important pole of attraction for its neighbours. This appears to be true based on their persistent attitude concerning the process of European integration. The main reasoning behind the willingness of these states to accede the EU are: free access to EU market, free movement of persons, as well as the possibility to make use of the European legislation devised by the EU institutions. Instead, the Member States acquire more competitiveness in the world market, as EU, in its entirety, will be able to compete with the most important actors of the world economy, such as China, India, Brazil, etc.

After the „big-bang" enlargement process of 2004 and 2007, the EU external policy faces a dilemma: how it would be possible to promote the objectives of peace, prosperity and good governance in the neighbour countries, without an enlargement perspective?

The European Neighbourhood Policy (ENP) – launched in 2003, applied in 2004, had as an objective to develop a space of prosperity and stability towards the Southern and Eastern neighbours, without the valuable promise of membership. The unique framework was nothing else, but a tool for placing the neighbouring countries in one bunch, re-united and required to share everything, except the European institutions. It was not long before EU acknowledged the need to distinguish between the South and Eastern Partners and the need to establish a different approach for the two, which would allow a better response to their individual needs and

* **SUCEVEANU Natalia** – Doctor în drept, conferenţiar universitar, Universitatea de stat din Moldova, Director al Centrului de Armonizare a Legislaţiei, Ministerul Justiţiei (Chişinău, Republica Moldova). / **SUCEVEANU Natalia** – Ph.D. in Law, Associate Professor, The Moldova State University, Director of the Center for Legal Approximation, Ministry of Justice (Kishinev, The Republic of Moldova). / **СУЧЕВЯНУ Наталья** – Кандидат юридических наук, доцент, Молдавский Государственный Университет, Директор Центра по гармонизации законодательства, Министерство юстиции (Кишинев, Республика Молдова).

ambitions. The Eastern Partnership, as response to the Union for the Mediterranean, launched in 2008 and promoted in 2009 by Poland and Sweden, recognizes a fundamental element for the EU Eastern neighbours: their „Europeanness".

This article is aiming at presenting the Eastern dimension of the ENP, which comprises the states from East (Ukraine, Moldova and Belorussia) and the states from Southern Caucasus (Armenia, Georgia and Azerbaijan), with a particular focus on the Republic of Moldova's status in its relations with EU. Currently, these states have an important place within the framework of the EU's international strategy.

Key-words: *European Union, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Partnership and Cooperation Agreement, Association Agreement, European perspective.*

JEL Classification: K33, K49, F55

REZUMAT:

POLITICA EUROPEANĂ DE VECINĂTATE: STUDIU DE CAZ – MOLDOVA PARTENERUL UNIUNII EUROPENE

Uniunea Europeană (UE) este o comunitate de state, care se bazează pe principiile libertății, democrației, respectului pentru drepturile omului și statului de drept. Până în prezent, ea a cunoscut mai multe faze de extindere, în cursul cărora a fost posibilă aderarea noilor state membre. În urma ultimei faze de extindere a UE , de la 1 iulie 2013 UE numără astăzi 28 state membre.

În ciuda crizei datoriilor și anilor dificili, cu probleme nesoluționate în cadrul UE, dacă vorbim la mod general, iar în particular, în cadrul Uniunii monetare, UE continuă să reprezinte cel mai important pol de atracție pentru vecinii săi. Acest aspect se manifestă în atitudinea lor persistentă vis-a-vis de procesul de integrare europeană. Principalele raționamente pentru care aceste state doresc să se integreze în UE sunt: accesul liber pe piața Uniunii Europene, libertatea de circulație a persoanelor, dar și posibilitatea de a utiliza legislația europeană elaborată de instituțiile UE. În schimb, statele membre câștigă în competitivitate pe piața mondială, întrucât UE, în ansamblul său, va putea rivaliza cu cei mai importanți actori ai economiei mondiale cum ar fi China, India, Brazilia etc.

După procesul de extindere „big bang" din 2004 și 2007, politica exterioară a UE se regăsește în fața unei dileme: cum ar fi posibil de promovat obiectivele de pace, prosperitate și bună guvernanță în statele din vecinătate, fără a recurge la extindere?

Politica Europeană de Vecinătate (PEV) – inițiată în 2003, pusă în aplicare în 2004, urmărea obiectivul de a dezvolta un spațiu de prosperitate și stabilitate către vecinii din sud și de est și aceasta, fără prețioasa promisiune de aderare. Cadrul unic propus a fost nu altceva decât un mijloc de pune toate țările frontaliere în același sac, reunite și chemate să partajeze totul, cu excepția instituțiilor europene. Nu a trebuit să treacă prea mult timp, pentru a recunoaște necesitatea de a distinge partenerii din Sudul și din Estul Europei și de a instaura o diferențiere, care ar permite de a răspunde mai bine la necesitățile și ambițiile fiecăruia. Parteneriatul Estic, ca răspuns la Uniunea pentru Mediterană, lansat în 2008 și promovat de Polonia și Suedia în 2009, recunoaște un element fundamental pentru vecinii estici ai UE: „europenitatea" acestora.

Acest articol își propune să prezinte dimensiunea estică a PEV, care cuprinde statele din est (Ucraina, Moldova și Bielorusia) și statele din Caucazul de sud (Armenia, Georgia și Azerbaidjan) și statutul particular al Republicii Moldova în relațiile sale cu UE. Aceste state ocupă astăzi un loc important în cadrul strategiei internaționale a Uniunii Europene.

Cuvinte cheie: *Uniunea Europeană, Politica Europeană de Vecinătate, Parteneriatul Estic, Acord de Parteneriat și Cooperare, Acord de Asociere, perspectiva europeană.*

JEL Classification: K33, K49, F55
CZU: 341.217(4), 341.223.7

РЕЗЮМЕ:

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА СОСЕДСТВА: ТЕМАТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ - РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА - ПАРТНЁР ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Европейский союз (ЕС) является объединением государств, основанным на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и правового государства. До настоящего момента, ЕС пережил

несколько этапов расширения, в ходе которых осуществилось присоединение новых стран. В результате последнего этапа расширения, с 1 июля 2013, в ЕС входят 28 государств.

Несмотря на кризис вызванный задолженностями и трудный период с нерешёнными вопросами, в рамках ЕС, а в частность, в рамках Валютного Союза, ЕС продолжает представлять собой наиболее важную точку притяжения для соседей. Этот факт проявляется в их стойком отношений к процессу европейской интеграции. Основные обоснования, по которым эти страны хотят интеграции в ЕС это: свободный доступ на рынок ЕС, свобода передвижения людей, а также возможность использовать законодательство ЕС, разработанное учреждениями ЕС. В обмен на это, страны выигрывают конкурентоспособность на международном рынке, так как ЕС, в целом, будет способен соперничать с наиболее важными действующими лицами мировой экономики, такими как Китай, Индия, Бразилия.

После процесса расширения «big bang» от 2004 и 2007 года, внешняя политика ЕС находится в дилемме: как возможно содействовать достижению целей мира, процветания и хорошего правления в соседних странах, не прибегая к расширению?

Европейская Политика Соседства (ЕПС) – инициированная в 2003 году, и внедренная в 2004 году, преследовала цель развития пространства процветания и стабильности к южным и восточным соседям и это без драгоценного обещания членства в ЕС. Единственные предложенные рамки были ничем иным нежели средством для расставления всех пограничных стран в одно единое, объединённые и призванные делить всё кроме европейских учреждений. Не должно было пройти много времени до признания необходимости различения южных и восточных партнёров и до установления отличий которые позволят лучше реагировать на потребности и амбиции каждого. Восточное Партнёрство, как ответ на Союз для Средиземноморья, запущен в 2008 году и продвинут Польшей и Швецией в 2009 году, признаёт фундаментальный элемент для восточных соседей ЕС: их «европейскость».

Эта статья призвана представить восточное измерение ЕПС, которое включает восточные страны (Украина, Молдова и Белоруссия) и страны из Южного Кавказа (Армения, Грузия и Азербайджан), а также особый статус Республики Молдова в отношениях с ЕС. Эти страны сегодня занимают важное место в международной стратегии Европейского союза.

Ключевые слова: *Европейский союз, Европейская Политика Соседства, Восточное Партнёрство, Соглашение о партнерстве и о сотрудничестве, Соглашение об ассоциации, европейская перспектива.*

JEL Classification: K33, K49, F55
УДК: 341.217(4), 341.223.7

RÉSUMÉ:

LA POLITIQUE EUROPEENNE DE VOISINAGE:
ETUDE DE CAS - LA MOLDAVIE LE PARTENAIRE DE L'UNION EUROPEENNE

L'Union Européenne (UE) est une communauté d'Etats qui s'appuie sur les principes de la liberté, de la democratie, du respect des droits de l'Homme et de l'Etat de droit. Jusqu'a present, elle a connu plusieurs phases d'élargissement, lors desquelles elle a permis l'adhésion de nouveaux Etats members. Depuis le dernier élargissement en 2013, l'UE compte 28 Etats membres.

Malgré la crise de la dette et des années de problemes non résolus au sein de l'UE dans son ensemble et, de maniére plus spécifique, de l'Union monétaire, l'UE continue à représenter un attrait pour ses pays voisins. Cet aspect se manifeste dans leur attitude persistante vis- à-vis de leur adhesion à l'UE. Les raisons principales pour lesquelles ses pays souhaitent s'integrer à l'UE sont: le libre accès au marché de l'UE, la libre circulation des personnes et la possibilité d'utiliser la legislation européenne établie par les institutions de l'UE. En outre, les Etats membres gagnent en competitivité sur le marché mondial, tandis que l'UE dans son ensemble peut rivaliser avec les pricipaux acteurs de l'économie mondiale comme Chine, l'Inde, le Brezil etc.

Après l'élargissement „big bang" de 2004 et de 2007, la politique exterieure de l'UE se retrouve face à un dilemme: comment porsuivre les objectifs de paix, de prospérité et de bonne gouvernance dans les pays voisins, sans avoir recours à l'élargissement?

La Politique de voisinage (PEV) – initiée en 2003, mise en oeuvre en 2004 – revendiquait alors la poursuite des objectifs de développer un espace de prospérité et de stabilité à l'encontre des voisins de sud et de l'est, et ce, sans la précieuse carotte de la promesse d'intégration à terme. Le cadre unique proposé etait ainsi un moyen de mettre tous les pays frontaliers dans le même sac, réunis et appelés à partager „tout sauf les institutions" (Prodi). Il n'a pas fallu attendre longtemps pour reconnaitre la nécessité de distinguer les

partenaires du Sud et de l'Est de l'UE et d'instaurer une différenciation permettant de mieux répondre aux ambitions de chacun. Le Parteneriat Oriental (PO), en réponse à l'Union pour méditerranée lancé en 2008, est impulsé par la Pologne et la Suède en 2009 et reconnait un element fondamental des voisins orientaux de l'UE: "leur européanité".

Cette article a comme objectif de vous presenter le volet oriental de la PEV qui couvre des Etats de l'Est (Ukraine, Biélorussi, Moldavie) et du Caucase du Sud (Arménie, Géorgie, Azerbaidjan) et le cas particulier de la RM. Ces pays occupent aujourd'hui une place croissante dans la stratégie internationale de l'UE.

Mots clés: *Union Européenne, Politique Européenne de Voisinage, Parteneriat Oriental, Accord de parteneriat et de coopération, Accords d'Association, perspective d'adhésion.*

JEL Classification: K33, K49, F55

Contexte et portée géographique de la PEV

C'est en 2003, au moment où l'UE s'apprêtait à s'ouvrir a 12 nouveaux membres, qu'elle a également envisagé de proposé un „nouveau contrat" a son voisinage élargi. Les criteres de definition de ce voisinage avaient été elaborés en négatif: étaient voisins ceux qui n'avaient „aucune perspective d'adhésion".[1]

L'histoire de la PEV commence en 2002. En 2002 le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Autriche les pays nordiques ont conseillé à l'Union de nouer des relations plus approfondies avec ses voisins orientaux. Une initiative commune baptisée „Initiative en faveur des nouveaux pays voisins" aurait dû être axée sur le développement de relations entre l'UE et l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie.

À la demande de la France, l'initiative s'est développée depuis 2003, ele fut ensuite étendue aux pays du sud de la Méditerrannée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Egypte, Israel, Autorité palestinienne, Liban, Iordanie, Syrie). En effet, sous l'impulsion du Conseil des ministres, la Commission européenne a presenté en mars 2003 une Communication intitulée „l'Europe elargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et de Sud", proposant les grandes lignes de cette nouvelle politique.

C'est ainsi qu'est née la PEV qui créait ce nouveau voisinage auquel était proposé „tout sauf les les institutions" (selon la formule de Romano Prodi, alors Président de la Commissions Européenne).

En effet, l'UE devait offrir „une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la liberalisation afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatres libertés)" (Communication de la Commission, l'Europe élargie – voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud. Cette formule n'a pas reçu l'aval du Conseil, or, les Etats membres refusent la proposition de la Commission de permettre, à terme, de creer un telle zone de libre circulation. Après la „Revolution des roses" en Georgie, qui a devoilé de nouvelles perspectives pour la transition vers la démocratie et une économie de marché opérationnelle, le Conseil a decidé en 2004 d'intégrer la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaidjan dans la nouvelle politique.

A ce jour elle couvre six pays situés à l'Est de l'Europe: l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaidjan. Ces pays participent également au parteneriat oriental. Au sud de l'Europe, la PEV couvre dix pays partenaires dans l'Union pour la Méditerranée (UPM): le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Libye, l'Egypte, Israël, l'Autorité palestinienne, la Jordanie, le Liban et la Syrie.

L'Objectif de la PEV et de nouer des relations politiques et économiques approfondie: en étendant la zone de stabilité au voisinage de l'UE; en réduisant les menaces pour la sécurité, comme les migrations clandestines, la criminalité organisée, les menaces pour la stabilité des approvisionnements energetiques etc.

La PEV se base sur le respect de valeurs communes, sur lesquelles se fonde l'UE (l'art 2 TUE).[2] Ces valeurs sont: la démocratie; l'etat de

[1] Petithomme Mathieu. „Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne?" Entre injonctions sécuritaires et conditionnalité démocratique, la puissance normative européenne en question. Dans: Politique européenne. 2009/2 nº 28, p. 163-172.

[2] Version Consolidée Traité sur l'Union Européenne, 7 fevrier 1992. Art. 2. „L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à

droit; le respect et la protéction des droits de l'Homme ainsi que le respect des principes de l'économie de marché et du libre-échange.

En cas de mis en oeuvre fructueuse des programme, la PEV propose à ses pays partenaires: des accords de libre- échange; l'intégration économique; des procedures d'obtention de visa facilitées; des aides financiers en vue de mener des reformes; soutien en matière de droits de l'Homme; coopération dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière etc.

Contrairement aux rapports qu'elle nourrit avec tous les autres voisins orientaux, l'UE n'entretient avec la Biélorussie qu'une relation trés limitée, qui ne repose sur aucun Accord de parteneriat et de Cooperation (APC) ou similaire. La Biélorussie pourra bénéficier des avantages offerts par la PEV, lorsque les autorités de ce pays auront clairement démontré leur volonté de respecter les valeurs démocratiques et l'Etat de droit.

Pratiquement dès le départ, la Russie a clairement indiqué qu'elle ne souhaitait pas participer à la PEV qui était en train de se mettre en place. Les relations UE-Russie se sont alors articulées autour de 4 espaces communs (économique, espace de liberté, de sécurité et de justice, un espace de sécurité extérieure et un espace de recherche et d'éducation) dont les principaux objectifs ont été adoptés au Sommet UE-Russie à Moscou le 10 mai 2005.

Alors la PEV devrait créer un statut particulier en termes de relations entre l'UE et les pays tiers concernés par la PEV.

Cependant, l'UE:

- n'envisage pas de nouveaux élargissements dans un avenir proche;
- la PEV n'a pas vocation à mener directement à l'adhésion;
- donc, le statut de la PEV ne garantit pas l'adhésion des pays participants à l'UE.

des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les homes". Version Consolidée Traité sur l'Union européenne, 7 fevrier 1992. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).

Base juridique de la PEV:

Politique de l'UE: art. 8 TUE[3] – introduit *„ex novo"* la notion d'une politique reposant sur le développement de „relations privilégiées" entre l'UE et des pays limitrophes, n'ayant pas vocation à intégree le club européen.

Le but est d'établir „un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caracterisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération"; articles 207 (commerce)[4] et 216 à 218[5] (accords internationaux) du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE).

En vertu de l'acquisition de la personnalité juridique, l'Union pourra ainsi „conclure des accords spécifiques avec les pays concernés" et avoir une marge d'action que l'ancien traité limitait fortement.

Instruments

- Accords conclus avec les pays voisins de Sud et de l'Est .

La PEV se fonde sur des accords conclus avec chacun de ses voisins: APC pour les pays de l'Est et accords d'association pour ceux du Sud de la Méditerranée. (ces accords ont été conclus avec 13 des 16 pays concernés). Selon des modalités variables en fonction de l'intensité des relations

[3] Version Consolidée Traité sur l'Union Européenne, 7 fevrier 1992. Art 8. „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. 2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique".

4Version Consolidée Traité sur le Fonctionnement de l'Union Europeenne, 25 mars 1957. art. 207. „…si des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales doivent être négociés et conclus, l'article 218 est applicable, sous réserve des dispositions particulières du présent article".

5 Version Consolidée Traité sur le Fonctionnement de l'Union Europeenne, 25 mars 1957. Art. 216 „L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.2. Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres." (L'art. 217 decrit la procedure de conclusion des accords).

entre l'UE et chacun de ces partenaires ces Accords prévoient:

- un renforcement du dialogue politique
- un approfondissement des relations économiques, comerciels, culturelles, sociales etc.

Les Accords établissent:

- un cadre institutionnel (Conseils et comité de cooperation on d'association) – déstiné à permettre leur mise en oeuvre;
- l'UE est représentée en format "troika" – Présidence, Secretariat géneral du Conseil, Commission.

- Plans d'action.

Le plan d'action bilatéral de la PEV constitue l'instrument essentiel de la PEV. La PEV devait se traduire par l'élaboration de plans d'action fondés sur:

- une différenciation des ambitions et des exigences de l'UE vis-à-vis de chacun de ses partenaires en tenant pleinement compte de la situation propre à chaque pays;
- une perspective de participation progressive des pays concernés au marché interieur;
- le maintien du cadre institutionnel existant (APC avec les pays de l'est accords d'association avec les pays du Sud (alors, l'élaboration d'un plan d'action suppose l'entrée en vigueur préalable d'un APC on d'un accord Euromed).

Les plans d'actions de voisinage (feuilles de route politique) définissent les priorités pour l'approfondissement des relations entre l'UE et ses voisins:

- renforcement du dialogue politique;
- perspective de participation progressive au marché intérieur;
- participation à des programmes communautaires;
- approfondissement des relations commerciels et économiques.
- Ils sont négociés par la Commission avec les autorités des pays voisins pour une durée renouvelable allant de 3 à 5 ans;
- Les plans d'actions sont ensuite approuvés par le Conseil avant d'étre mise en ouvre dans le cadre des enceintes de coopération ou d'association;
- Leur execution est suivi par les comités crées dans le cadre des accords concernés;
- Leur réalisation fait l'objet d'un suivi régulier de la par de la Commission. (chaque printemps la Commission présente des rapports de suivi, et sur la base de ces rapport les plans sont adaptés en permanence à la situation).

Des plans d'actions ont été formellement adoptés par le Conseil des ministres avec 12 des 16 pays partenaires (l'Ukraine, la Moldavie, le Maroc, la Tunisie, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, Israël, la Géorgie, l'Azerbaidjan, le Liban et Egypte).

Le rythme de l'approfondissement des relations avec chacun des voisins de l'UE doit dépendre de leur capacité à répondre à ses priorités de politique extérieure reprises dans les plans d'action: ce sont les principes de différenciation et de conditionnalité.

Le Parteneriat Oriental

Introduction

Dans le cadre de sa PEV, l'UE a développé un parteneriat spécifique pour ses voisins orientaux. Le PO est le pendant à la PEV axée sur le Sud de l'UE, qui s'est exprimé dans le processus de Barcelone et a abouti à la création de l'Union pour la Méditerranée, lancée en 2008. Après l'élargissement vers l'Europe centrale (2004) et l'Europe Orientale (2007), l'UE a ressenti le besoin de resserer les liens avec les pays de l'Est. Le PO est né en mai 2009 de cette volonté.

Le contexte historique et politique

Le PO 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. Le contexte politique a été fortement marqué par le conflit russo-géorgien d'août 2008. La dégradation de l'environnement de sécurité, mal anticipée par les différents acteurs européens a impulssionner l'accept de l'idée de porter davantage attention à ces pays. 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 PO. Le rôle de la Pologne est evidement essentiel dans ce processus; 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 intérêt économiques.[6]

[6] Longhurst Kerry, Wojna Beata. Asserting the EU's Mission in the Neighbourhood: Ten Recommandations for an Effective Eastern Patnership, Report of the Polish Institute of International affairs, Varsovie, Septembre 2011.

Les membres du PO

Le PO concerne six pays: Armenie, Azerbaidjan, Biélorussie (sous reserve de sa démocratisation) Géorgie, Moldavie et Ukraine. Tous ces pays mettent en oeuvre des réformes: politiques; sociales et économiques profondent et ont également exprimer leur souhait de se rapprocher de l'UE.

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.

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. 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.

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 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. Pour sa part, la Moldavie apparaît comme un pays où la presse est relativement libre, présentant un meilleur bilan que l'Italie (61-e au classement). Kiev a également connu un regain d'intérêts de la part 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.[7]

Des intérêts communs

Le PO est fondé sur des valeurs partagées, a savoir: démocratie; l'Etat de droit; respect des droit de l'homme et des libertés fondamentales; les principes de l'économie de marché; développement durable; la bonne gouvernance. Cette initiative commune est également fondée sur: le principe d'ownership partagée; le principe de différenciation; le principe de conditionnalité.

[7] Longhurst Kerry, Wojna Beata, Asserting the EU's Mission in the Neighbourhood: Ten Recommandations for an Effective Eastern Patnership, Report of the Polish Institute of International affairs, Varsovie, Septembre 2011.

Un engagement mutuel et réel en vue de la réalisation des valeurs communes est essentiel. L'UE s'engage à offrir un soutien maximal adapté aux réalités et ambitions politiques et économiques de chaque pays partenaire. Cela exige de ces pays des efforts de réformes individuels.

Le PO inclut deux dimensions:

- la dimension bilatérale: coopération des pays participant au PO avec l'UE;
- la dimension multilatérale: coopération des pays participant au PO entre eux et avec l'UE.

La dimension bilatérale:

La coopération bilatérale dans le cadre du PO s'appuie sur plusieurs objectifs:

- la conclusion d'accords d'association (AA) avec chaque pays (adaptés aux objectifs et capacités des pays partenaires, les AA varient sur le plan du contenu d'un partenaire à l'autre, ils contribuent à renforcés les liens politiques entre l'UE et le pays concerné et favorisent la convergence avec la législation européenne);
- l'établissement de zones de libre-échange approfondies et complètes avec les partenaires sélectionnés (à terme, les accords d'association devraient déboucher sur la création de zones de libre-échange, favorisant l'intégration progressive des pays partenaires dans l'économie européenne, renforçant les liens économique entre les états participants);
- l'assouplissement des procedures en matière de visa (par ailleurs, le PO vise à renforcer la mobilité de conclure des accords de facilitation de délivrance de visas et de réadmission);
- la libéralisation des visas (la disparition de l'obligation de visa constitue un objectif à long terme pour chaque pays partenaire. Cette initiative est subordonnée à des exigences de contrôle et de sécurité de la mobilité. Des dialogues sur les visas ont été lancés par l'UE avec certains pays partenaires: Ukraine, Moldavie, Géorgie.);
- la coopération en matière énergetique ou sectorielle (le PO peut contribuer à une sécurité énergétique accrue à long terme, tant du côté de l'UE que de celui des pays partenaires. La politique énergétique peut se voir attribuer un rôle considérable étant donné que certains Etats membres du PO sont prospéres, disposent de ressources pétrolières et gazières importantes et servent de pays de transit pour ces produits).

La dimension multilatérale

Le PO ajoute un volet multilatéral aux relations de l'UE avec ses partenaires de l'Europe Orientale. L'objectif principal est de créer les conditions nécessaires à l'accélération de l'association politique et à une meilleure intégration économique entre l'UE et les pays partenaires interessés. Ce volet sert de cadre aux relations bilatérales et fournit à l'UE un util supplémentaire d'accompagnement de la modérnisation et de la réforme des pays partenaires. C'est le forum de discussion par excellence où s'échangent informations et experiences sur les progrès réalisés en matière de réforme démocratique et de progrès de l'économie de marché. Les autorités publiques ne sont pas seules impliquées dans ce forum, puisque s'y rétrouvent également des parlementaires, des representants de la société civile, des organisations internationales, des institutions financières et du sécteur privé.

Le volet multilatéral prévoit l'organisation d'un sommet des chef d'Etats ou de gouvernement tous les deux ans et une réunion des Ministres des Affaires étrangéres tous les ans.

Les Sommets du PO ont lieu tous les 2 ans (le 7 mai 2009 à Prague et les 29 et 30 septembre 2011 à Varsovie). Le troisième Sommet du PO aura lieu les 28-29 novembre 2013 à Vilnius. Les sommets sont l'occasion de discuter de l'évolution des relations politiques de l'Europe avec ses voisins orientaux de l'UE, c'est à dire les pays du PO, et ils fixent les objectifs à poursuivre pour les deux annés suivantes. La réunion adopte également les déclarations conjointes décrivant les resultats des objectifs atteints en définissant les actions immédiates. Le troisième sommet réunira les chefs d'etats ou de gouvernement des 28 Etats membres de l'UE et des 6 pays du PO ainsi que les dirigeants des institutions de l'UE (SEAE, Commission et Parlement).

Afin d'offrir une dimension parlementaire au PO en mai 2011, le Parlement Europeen a établi, avec les partenaires orientaux une Assemblée parlementaire UE/Voisinage Est (Euronest). Elle est composée de 60 députés du PE et de 10 parlementaires pour chacun des 5 partenaires de l'Est. (La Bielarusie constitue un cas spécial, elle ne participe pas aux reunions de l'assemblée).

Dans le cadre du volet multilatéral du PO, plateformes thématiques ont été crées avec des

objectifs réalistes qui font l'objet de révisions et donc le progrès est évalué régulièrement:

1) „Démocratie, bonne gouvernance et la stabilité"

2) „Intégration économique et convergence avec les politiques de l'UE"

3) Sécurité energetique

4) Contacts interpersonnels

Finacement

L'UE apporte une aide, principalement au moyen de l'instrument européen de voisinage et de parteneriat (IEVP). Pour la période budgétaire (2007-2013) le financement communautaire s'élève à 12 milliards d'euro environ, soit une augmentation de 75% en valeur réelle par rapport à la période de programmation précédente (2000-2006). Le lancement du PO à alloué 600 millions d'euros supplémentaires au voisinage oriental pour la période 2010-2013. Les fonds alloués aux programmes des différents pays dépendent de leurs besoins, de leur capacité d'absorbtion et de la progression des reformes convenues.

(Dans le Sud, l'Autorité palestinienne reçoit une aide de l'IEVP par habitant très supérieure au montant alloué aux autres bénéficiaires. A l'est, c'est la Moldavie qui reçoit le montant le plus élevé par habitant).

Jusqu'au 31 décembre 2006, l'aide europeenne aux pays concernés par la politique EV a été fournie dans le cadre de différents programmes géographiques dont le programme TACIS (pour les pays de l'Est et Russie) et le programme MEDA (pour les pays du Sud) ainsi que de programmes thématiques tels que le Programme IEDDH (Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme).

Depuis le 1-er janvier 2007, les programmes MEDA et TACIS, ainsi que d'autres programmes, ont été remplacés par un instrument unique – Instrument Europeen de Voisinage et de Parteneriat (IEVP). Il s'agit d'un instrument politique beaucoup plus flexible conçu pour favoriser le développement durable et le rapprochement vers les normes et politiques européennes, en soutenant les priorités convenues dans les plans d'action (PEV).

L'opportunité d'une réforme

La Commission ne semblait pas savoir choisir entre une approche globale et une approche différenciée: „bien que l'Union doive tendre vers une approche plus cohérente offrant les mêmes pérspectives à l'ensemble des pays voisins et fixant les mêmes exigences pour chacun d'eux, la différenciation entre les pays devrait rester à la base de la nouvelle politique de voisinage".[8] Cette ambiguité renforçait l'idée d'un projet sans perspective et de nature majoritairement défensive vis-a-vis de son nouveau voisinage. En conséquence, l'UE s'est montrée pragmatique et a évolué „pas à pas" avec ses nouveaux voisins.[9] Cette stratégie unilatérale de la part de la Commission semblait ne plus la satisfaire elle même quand, dans son bilan de 2010, elle estimait que „toutefois, le rythme des progrès dépend aussi des avantages que les partenaires peuvent escompter dans un delai raisonnable. A cet égard, l'ampleur de l'engagement souscrit par l'UE dans le cadre du parteneriat a aussi eu et continuera d'avoir des effets significatifs". Suite au vent de révolution qui a soufflé sur le versant Sud de la Méditerranée à la fin de l'année 2010 et se perpetuant tout en s'élargissant durant l'année 2011, la Commission et la Haute Représentante pour les Affaires Etrangères, Catherine Ashton ont cru opportun d'examiner à nouveaux ce parteneriat. Le 25 mai 2011, la Commission a présenté la nouvelle approche sur la manière de renforcer le parteneriat entre l'UE et les pays et les sociétés du voisinage; cette approche s'intitule „Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation". Cette communication intimait l'UE à „examiner avec un oeil neuf les relations qu'elle entretient avec ses voisins" [10]après avoir fait le constat des changements en train de se réaliser en Tunisie, en Egypte, mais également les répressions commises en Syrie et en Biélorussie. Cette nouvelle approche sera fondée sur la responsabilité mutuelle et sur un engagement commun envers les valeurs universelles que se sont les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.

A court terme, cette communication se voulait comme une récompense après les changements estimés encourageants dans ces pays: elle proposait, sur un plan bilatéral, une aide plus

[8] Communication de la Commission, L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est est du Sud, COM (2003) 104 final, 11/03/2003.

[9] Communication, Bilan de la politique européenne de voisinage, 12/05/2010.

[10] Communication conjointe au Parlement Europeen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM (2011) 303.

approfondie pour permettre aux Etats de poursuivre leurs efforts dans les domaine de la démocratie et des droits de l'homme et le développement économique et social.[11] Cette nouvelle approche comportera un niveau bien supérieur de différentiation, permettant à chaque pays partenaire de développer ses liens avec l'UE dans les limites de ses propres aspirations, besoins et capacités. Cette vision était symbolisée par l'expression „more for more": „la coopération et les échanges seront considérablement renforcés, conformement à l'approche „more for more" (selon laguelle les pays allant plus loin et plus vite dans leurs réformes pourront compter sur un soutien plus important de la part de l'UE)". Dans ce contexte cette nouvelle approche vise à accroitre, à certaines conditions, le soutien que l'UE apporte à ses voisins. Le soutiens dépendra, des lors, des progrès réalisés en matière d'instauration et de consolidation de la démocratie et du respect de l'Etat de droit. Plus un pays progressera et plus il progressera rapidement sur la voi des réformes internes, plus il recevra de soutien de la part de l'UE. En appliquant cette approche plus différenciée, l'UE maintiendra le dialogue avec les gouvernements, la société civile, et les autres parties concernées.

Les aspects liés au commerce dépendront en grande partie d'une approche bilatérale entre l'UE chaque partenaire. Le principe de différenciation est cohérent avec la vision à long terme d'une communauté économique émergente entre l'UE et ses partenaires de la PEV.

Un approfondissement de la relation bi-régionale était également envisagée: cette politique vise à encourager „la coopération entre les régions et en dégageant des synergies et des solutions régionales face aux enjeux géographiques, économiques et sociaux propres à chaque région".

Alors, le PO est caractérisé principalement par la possibilité de conclure des accords d'association et d'accords de libre échange approfondi et complet prévoyant „un alignement sur la législation, les régles et les normes de l'UE, qui débouchera progressivement sur une intégration économique au sein du marché intérieur".[12] Pour ce faire, des dialogues approfondis se réaliserant dans l'ensemble des domaines d'intervention de l'UE et les Sommets du PO tiendront lieu de vitrine à ces coopérations. Le Parteneriat avec les pays du Sud se concentrera sur „la démocratie et une prospérité partagée".[13] Ce „nouveau parteneriat" veut également redynamiser l'Union pour la Méditerranée par „une demarche plus pragmatique et fondés sur des projets". [14]

Cette communication se veut participer au processus d'unification et de rationalisation de la politique étrangère européenne puisque ce qui est en jeu, ce n'est pas un changement radical de perspective, mais bien un approfondissement et une plus grande efficacité escomptée dans les rapports existants. Pour ce faire les plans d'action et les autres „nouveaux outils stratégiques" de la PEV (feuilles de route) devront dorénavant être plus restreints et se concentrer sur un nombre limité de priorités pour faciliter la programmation de l'apport et de soutien européen. De la même manière, ce nouveau parteneriat entend également se baser sur un processus de responsabilisation des partenaires de l'UE et le principe de „conditionalité" sera mis au centre de cette nouvelle approche: „seuls les partenaires souhaitant s'engager dans des réformes politiques et respecter les valeurs universellement reconnues des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit peuvent bénéficier des aspects les plus avantageux de la politique de l'Union". Il y a deux ans, pour répondre aux changements historiques survenus dans les pays voisins de l'UE, cell-ci a revisé sa politique à l'égard de çes partenaires à l'Est et au Sud, en plaçant fermement au centre des relations avec eux les intèrêts et les valeurs que l'UE et ses etats membres les partagent à savoir la démocratie, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et

[11] Communication conjointe au Parlement Europeen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM(2011) 303, p.1 et 2.

[12] Communication conjointe au Parlement Europeen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM (2011) 303, p. 18.

[13] Communication conjointe au Conseil Européen, au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la méditerranée COM (2011) 200 final, p. 21.

[14] Communication conjointe au Conseil Européen, au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la méditerranée COM (2011) 200 final, p. 23.

la cohésion sociale. Le dernier paquet sur la PEV,[15] adopté le 20 mars 2013 dresse un bilan des progrès accomplis par les voisins de l'UE dans la réalisation de leur transformation et dans l'établissement de democraties solides et durables, ainsi que des mesures prises par l'Union européenne elle-même pour tenir son engagement et renforcer ainsi son soutien en appliquant le principe „donner plus pour recevoir plus". Cette communication conjointe de la Commission et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, mme Caterine Ashton et les rapports de suivi contiennent une evaluation réaliste et pragmatique de la concrétisation des engagements de part et d'autre „2012 a été une année difficile pour les pays voisins de l'UE" rapporte la communication de la Commission. En effets, les transitions démocratiques dans les pays du Sud se sont averés longues et les progrès restent à faire. Dans le voisinage oriental également, la consolidation de la démocratie n'a pas avancé au même rythme partout. "Certains de nos partenaires, désireux de se rapprocher de l'UE ou de mener à bien un programme de transformation ont déployé plus d'efforts que d'autres. L'UE continuera d'établir une distinction entre les differents pays partenaires, en adaptant son approche aux besoins et aux ambitions de chacun d'eux, pour ne pas freiner ceux qui souhaitent aller plus vite".[16]

Perspectives pour les pays du PO.

Allors, le PO permet potentiellement le rattachement à l'Europe économique via les accords de libre-échange approfondi et complet, à l'Europe de l'énergie via la Communauté européenne de l'énergie, et à l'espace de circulation via les visas.

Cependant la plupart de ces objectifs ne pouront produire des effets imediats:

- l'addhesion de la Moldavie et de l'Ukraine à la Communauté européenne de l'énergie n'est pas de nature à changer rapidement le mix energetique des pays concernés, ni à reduire la forces des oppositions et resistances locales au changement;

- dans la même perspective, l'Accord de libre-echange suppose une large réappropriation de l'acquis communautaire, dont le niveau d'exigence normatif et technique est celui d'économies développés, par exemple pour les normes sanitaires, phitosanitaires, d'aides de l'Etat, concurence etc.

Seule une harmonisation legislative, mais également une mise en oeuvre effective de l'acquis de l'UE, seule une réforme administrative en profondeur impliquant davantage de transparence, une amelioration du climat des affaires, d'investissement internationaux, un renforcement du secteur de la banque et de la finance, une simplification des procedures administratives et une lutte contre la corruption, pourrait permettre à ces pays de beneficier totalemnt de l'accord de libre-échange. Or, la reprise de l'acquis communautaire est un processus long et complex, dans la mesure où il ne coincide pas toujours avec les intérêts et les perceptions des acteurs locaux.

Situation actuelle.

Des négociations relatives à des accords d'association ont été menées avec l'Arménie, l'Azerbaidjan, la Georgie, la Moldavie et l'Ukraine. Des négociations sur une zone de libre-échange approfondie et complète ont été menées avec l'Ukraine, la Moldavie, la Georgie et l'Arménie. Les plans d'action de la PEV adoptés entre 2005-2007 pour 12 des 16 partenaires PEV et pour 5 des 6 partenaires orientaux restaient valides même si, dans certains cas la période de validité initialement prévue avait deja expiré. A savoir le plan d'action avec l'Ukraine avaient toutefois été remplacés pour l'Ukraine (le nouveau document porte maintenant le nom d'agenda d'association après avoir parapher l'accord d'association avec l'UE). La Biélorussie ne dispose pas d'un plan d'action et ne remplisse toujours pas la condition préalable, à savoir un accord-cadre avec l'UE. L'aboutissement à un régime sans visas avec l'UE est un autre objectif que les gouvernements des pays du PO placent parmi leurs priorités. L'état d'avancement de la mise en place de ce régime différe totefois d'un pays à l'autre. La Commission européenne a ouvert un dialogue concernant un régime d'exemption de visas avec l'Ukraine, la Moldavie et Géorgie. Ce dialogue vise à établir les conditions nécessaires pour permettre aux citoyens de ces pays de ce rendre

[15] Joint staff working document Accompanying the document Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions European Neighborhood Policy: Working towards a stronger partnership Brussels, 20.03.2013, SWD (2013) 85 final.

[16] Ibidem.

dans l'UE sans visas, dans une perspective à long terme. Ce dialogue matérialisé par le biais d'un plan d'action de libéralisation Visa, est axé sur des domaines clés tels que la sécurité des documents de voyage, la gestion des frontières et de la migration, ainsi que sur les questions d'interêt pour l'ordre public, la sécurité et les relations exterieures. Le dernier paquet annuel de PEV montre que „l'année 2012 a vu des progrés significatifs vers l'objectif d'une exemption de visa au sein du PO. La Moldavie et l'Ukraine ont fait des progrès substantiels dans le cadre du Plan d'action de libéralisation Visa. Un dialogue sur les visas a été ouvert avec la Géorgie et le plan d'action délivré, tandis que l'Arménie a accordé a l'entrée sans visas pour les citoyens de l'UE des janvier 2013".[17]

Après la création de partenariats pour la mobilité avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie, les negociations pour un parteneriat mobilité entre l'UE et l'Azerbaidjan ont été lancés.

La communication sur la PEV affirme que le Sommet de Vilnius poura devenir une nouvelle impulsion pour la coopération de l'UE avec les pays orientaux, à condition que des progrès suffisants aient été réalisées du côté de ces derniers. On cherche à ce que l'accord de l'association et de libre-échange avec l'Ukraine soit signé et que les négociations soit achevées et des accords paraphés avec la Moldavie, Géorgie et Arménie pendant le Sommet de Vilnius. La proposition de négociation d'accords similaires avec la Biélorussie reste sur table.

Des progrès dans l'intégration européenne de la Moldavie

Coincé entre la Roumanie et l'Ukraine, devenue indépendante en 1991, la Moldavie a longtemps été un pays négligé, en marge des principales dynamiques européennes. Ce pays postsoviétique, oscillant à plusieurs reprises entre la Roumanie et la Russie au cours de son histoire, a rencontré de nombreuses difficultés à son indépendance: effondrement économique, émigration massive, absence de résolution du conflit transnistrien etc.

Après huit ans au pouvoir, le peuple moldave a écarté le parti communiste lors des élections legislatives en juillet 2009 et ouvert la voie à une nouvelle majorité, babtisé. „L'Alliance pour l'intégration européenne"(AIE). Cela ne s'était pas fait sans coup férir: quelques mois auparavant, la victoire contestée des communistes debut avril avait provoqué une révolte réprimée avec force-aussi appelé „première révolte Twitter" durant laquelle trois personnes avaient trouvé la mort. Le gouvernement avait fini par céder à la pression citoyenne et décidé de tenir de nouvelles élections pour faire taire les critiques. Les elections législatives anticipées du 29 juillet 2009 ont amené au pouvoir une nouvelle majorité, dont la mission difficile était de sortir le pays de l'impasse politique et de redonner la priorité aux réformes tant dans le domaine politique – pour répondre aux problémes de la crise politique que dans le domaine économique notamment pour faire face aux effets de la crise économique et financière mondiale sur le pays. En plus, le nouveau gouvernement a placé l'intégration européenne en tête de ses priorités.

Les annés 2009-2012 furent alors marquées par un double processus politique. D'une part „AIE" entama des pourparlers avec l'UE en vue de marquer le choix pro-occidental de la Moldavie. Ces années virent aussi un début de dégel dans le dossier transnistrien avec la reprise des négociations dans le cadre „5+2" et surtout la reprise de contacts directs entre Chisinau et Tiraspol. D'autre part, l'incapacité du système politique à faire élire un président pendant 2 ans, les rivalités politiques entre les partenaires de coalition ont conduit à la chute du gouvernement et la réanimation de AIE ont laissé l'image d'un pays en pleine crise politique.

Pourtant, cela n'a pas empêché un vaste processus de réformes et la Moldavie connaît actuellement plusieurs dynamiques qui lui semble a priori favorable, mais qui demandent à être confirmées. Derrière une vie politique agitée, le régime politique moldave apparaît dorénavant comme pluraliste, et des progrès ont été enregistrés notamment dans la liberté d'information. En outre, les relations avec l'UE ont été intensifiées, au point que la Moldavie apparait comme un pays test pour le PO.

La Moldavie est longtemps restée en marge de l'intégration européenne. La RM et l'UE, ont noué pour la première fois en 1994 des relations contractuelles par le biais d'un APC qui n'est entré en vigueur qu'en 1998. Initialement valide pour une période de 10 ans, l'APC reste valide jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre juridique. L'accord définissait un cadre facilitant

[17] Ibidem.

le dialogue politique, la libéralisation des échanges, la coopération et l'harmonisation législatives dans divers secteurs (Toutefois, l'engagement de Chisinau envers l'intégration européenne est demeuré indécis jusqu'en 2003, année où le président moldave à mis son pays résolument sur la voie de l'Europe. Il est à noter que le parti communiste, au pouvoir pendant 8 ans, a fat des efforts importants pour rapprocher la Moldavie de l'UE, notamment avec la mise en place du plan d'action à partir de 2005. Mais ses efforts se sont relâchés dans les dernières années de leur pouvoir, ce parti ayant perdu une part de son interêt pour l'intégration européenne et s'étant de nouveau réorienté vers la Russie). La RM a rejoint le Pacte de stabilité de l'Europe de Sud-Est, mais sans la promesse d'un élargissement futur, contrairement aux autres pays membres. Néanmoins, la Moldavie a été intégrée des le départ dans la PEV. Après le lancement de la PEV en 2004, l'APC a servi de base pour l'élaboration d'un plan d'action PEV UE-Moldova. Le Plan d'action a été adopté en février 2005 pour une période de 3 ans. Ils fixe les objectifs stratégiques de la relation établie entre la Moldova et l'UE. La Moldova est invité à intensifier ses relations avec l'UE dans les domaines politique, économique, culturel et de la sécurité, à renforcer la coopération transfrontalière et à partager la responsbilité dans la prévention et la résolution des conflits. L'Union, quant à elle, offre à la Moldova la perspective d'acceder au marché intérieur européen et d'approfondir l'intégration économique. Il s'agit d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques et des stratégies sectorielles qui vont dans le sens des législations et des politiques de l'UE. L'UE et la Moldova ont convenu de maintenir le Plan d'action actuel en tant qu'instrument servant à renforcer les réformes et les relations UE-Moldova au délà de février 2008, date à laquelle il a été prorogé.

Une intensification des relations avec la Moldavie est également à l'oeuvre dans le cadre du PO de l'UE. Cette initiative vise à proposer aux voisins orientaux de l'UE le franchissement d'une „nouvelle etape" dans leurs relations avec l'UE. Mais, comme dans le cas de la PEV, la question d'adhésion à l'UE n'est pas prévu par le PO.

Dans la pratique, la dimension biatérale du PO permettra de renforcer les relations contractuelles par le biais de nouveaux Accords d'association destinés à remplacer le APC actuels. Toutefois, le nouveau cadre contractuel permettant un engagement plus poussé sera negocié seulement avec les partenaires désireux et capables d'engager les réformes de grande envergure qui y sont liées d'assumer les obligations envers l'UE.

Les négociations sur l'Accord d'Association, le successeur le APC ont été lancées le 12 janvier à Chisinau. En février 2012 les négociations sur la mise en place d'une zone de libre-échange complète et approfondie qui sera une partie intégrante de l'accord d'association ont été lancées. Cet accord approfondira l'association politique et l'intégration économique de la Moldavie avec l'UE. Plusieurs cycles de négociations ont suivi à Bruxelles et Chisinau alternativement et ont été achevées cette année.

L'Union Européenne a lancé le 5 juin 2008 un partenariat pour la mobilité avec la RM qui a comme objectifs la promotion de la migration légale en informant les migrants potentiels et les officiels moldaves sur les bénéfices de la migration légale et les risques de la migration illégale; le renforcement des capacités moldaves à gérer les flux migratoires, le renforcement de la sécurité aux frontières etc. Les accords communautaires de facilitation de visas et de réadmission entre l'UE et Moldavie ont été signés en octobre 2007 et sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008.

L'accord de facilitation visas a été renégocié pour y ajouter certaines catégories de demendeurs bénéficiaires des différentes facilitations (particulièrement, exempter de l'obligation de visa les détenteurs de passeports de service). Sur la base d'accord de facilitations, la Commission a engagé un dialogue avec la Moldavie en juin 2010 concernant une libéralisation du régime des visas pour les ressortissants moldaves qui se rendent dans l'UE. Le plan d'action pour la libéralisation a été présenté aux autorités moldaves en janvier 2011 et la deuxième phase est en voie d'achèvement.

Depuis 2010 la Moldavie est un membre à part entière du Traité instituant la Communauté de l'Energie. Cette dernière vise à elargir le marché intérieur de l'énergie aux pays de l'Est. Le 27 août 2013 a été lancée la construction d'un gazoduc entre la Moldavie et l'UE. La Moldavie sera directement reliée au marché européen du gaz. La sécurité énergetique du pays sera

améliorée et la dépendance envers son seul fournisseur actuel sera réduite.

La RM et l'UE ont signé en juin 2012 un accord global sur les services aériens qui fera de la Moldavie un partenaire à part entière de l'UE dans le domaine de l'aviation par une intégration progressive dans le marché commun européen. L'espace aérien commun sera fondé sur des régles européennes dans des domaines importants comme la sùreté et la sécurité aériennes. La Moldavie devra alignier sa législation sur les normes européennes et devra appliquer ainsi les regles de l'UE y compris en matière d'environement, de protection des consommateurs, de concurence etc. L'accord suprimera toute restriction sur les tarifs et sur le nombre de vols entre la RM et l'UE. Hormis le processus d'integration politique et économique, un autre aspect important des relations de la Moldavie avec l'UE est lié au conflit en Transnistrie. Ces dernières années, l'UE a contribué plus activement à promouvoir une solution politique du conflit. Elle participe en tant qu'observateur aux négociation 5 + 2. En outre, suite à une requête conjointe des présidents moldave et ukrainien, l'UE a établi en décembre 2005 une mission d'assistance à la frontière (EUBAM) pour surveiller la portion transnistristrienne de la frontière commune entre la Moldova et l'Ukraine.

Un group informel de soutien à l'action européenne de la RM a été crée sur l'initiative de la Roumanie, soutenue par la France, en marge du Conseil Affaires étrangères en janvier 2010. L'objectif de l'initiative est d'intensifier le dialogue au niveau européen sur la perspective européenne de la RM et de soutenir, d'une manière pragmatique et constante, les mesures nécessaires de ce point de vue.

A moyen et long termes, plusieurs problemes devraient peser sur la relation de la Moldova avec l'UE. Le premier est celui de la candidature éventuelle de la Moldavie. Les autorités moldaves ont indiqués à plusieurs reprises que le pays souhaite bénéficier du même statut que les pays des Balkans occidentaux par rapport à l'UE plutôt que d'être classé sous la rubrique „voisin oriental". Cela étant, ni la PEV ni le PO ne traite des perspectives d'adhésion pour les voisins de l'Est. Bien que l'adhésion ne sont pas à l'ordre du jour, cela ne semble pas décourager le pays pour faire les réformes. La Moldavie à ce titre apparait être un Etat particulièrement engagé, à tel point qu'elle est souvent considerée comme le „meilleur éléve" du PO.[18] Or, on observe que le petit pays qu'est la Moldavie a réussi à devancer ses grands „voisins" en matière de négociations d'un accord d'association et de libre echange, mais egalement en matière de négociation sur les visas.

Si l'Ukraine est plus avancé juridiquement, la Moldavie semble aujourd'hui bénéficier indirectement du gel actuel des relations UE-Ukraine dont l'accord d'association est suspendu à l'affaire Timochenko. Cependant, le cadre offert par le PO semble être insatisfaisant pour la Moldavie qui ne souhaite en aucun cas que ce nouveau programme soit considéré comme une substitution à l'élargissement. Les relations de l'UE avec les pays du PO relèvent aujourd'hui d'une ambiguité totale: reconnus comme „voisins européens" (par opposition à „voisins de l'Europe"), ils ne sont pour autant pas inclus dans un processus d'élargissement, ni même considérés „candidats potentiels".[19] De même, l'art 49 TUE[20] selon lequel tout "etat européen peut demander à devenir membre de l'UE" est loin d'être mis en avant par l'UE. Pourtant, le PO répond aux mêmes objectifs de paix et de prospérité que la politique d'élargissement; il s'agit „d'européaniser" les voisins de l'UE, notamment à travers la digestion du fameux acquis communautaire; a savoir un elément fondamental de la politique extérieure de l'UE représent l'exportation de l'acquis communautaire c'est à dire l'ensemble de droits

[18] Parmentier, Florent La Moldavie, un succès européen majeur pour le partenariat oriental? Questions d'Europe nº186, policy papers de la Fondation Robert Schuman, novembre 2010.

[19] Ibidem.

[20] Art. 49 Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

et des obligations communs à tous les Etats membre de l'UE au sein de la PEV. Alors la politique orientale devient très proche de celle d'élargissement dans ses objectifs et ses outils juridiques.

A ce titre la Moldavie a élaboré un mécanisme national d'intégration de l'acquis communautaire dans son propre système juridique, mécanisme qui est en force depuis 2006. De plus, la Moldavie est d'ores et déja progressivement intégrés dans les structures européennes telles que la Communauté européenne de l'énérgie et l'éspace aerien commun.

Ainsi, ces pays se retrouvent dans une stratégie de (pre)-adhésion? sans promesse d'adhésion. La crédibilité du PO poura être ainsi reumise en question par les partenaires les plus engagés, en absence d'une perspective claire. Je pense que même dans ses rapports avec les pays du PO, l'UE doit se montrer plus consistante, notamment en diversifiant son approche entre ceux qui souhaitent s'intégrer et les autres qui n'ont pas affiché le même désir de rapprochement avec l'UE.

Rappelons qu'une perspecive d'adhèsion n'est pas une promesse à effet immédiat mais un but stratégique sur lequel l'UE pourra agir grâce à une politique de conditionalité plus crédible et donc plus efficace.

***Sources bibliographiques*:**

1. Communication conjointe au Conseil Européen, au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la méditerranée COM (2011) 200 final. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:FR:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).
2. Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, COM (2011) 303. [On-line]: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:fr:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).
3. Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage, JOIN (2012) 14 final, 15/05/2012: [On-line]:http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_fr.pdf. (Vizitat la: 11.10.2013).
4. Communication de la Commission. L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est est du Sud, COM (2003) 104 final, 11/03/2003: [On-line]: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_fr.pdf. (Vizitat la: 11.10.2013).
5. Communication, Bilan de la politique européenne de voisinage, 12/05/2010. [On-line]: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0207:FIN:FR:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).
6. Florent Parmentier. La Moldavie, un succès européen majeur pour le partenariat oriental? Questions d'Europe nº186, policy papers de la Fondation Robert Schuman, novembre 2010. [On-line]:http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-186.
7. Joint staff working document Accompanying the document Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions European Neighborhood Policy: Working towards a stronger partnership Brussels, 20.3.2013 SWD(2013) 80 final. [On-line]:http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_moldova_en.pdf. (Vizitat la: 11.10.2013).
8. Joint staff working document Accompanying the document Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions European Neighborhood Policy: Working towards a stronger partnership Brussels, 20.3.2013, SWD(2013) 85 final. [On-line]:http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_eastern_pship_regional_report_en.pdf.
9. Kerry Longhurst, Beata Wojna. Asserting the EU's Mission in the Neighborhood: Ten Recommendations for an Effective Eastern Partnership, Report of the Polish Institute of International affairs, Varsovie, September 2011.
10. Petithomme Mathieu. „Quelle politique de voisinage pour l'Union européenne?" Entre injonctions sécuritaires et conditionnalité démocratique, la puissance normative européenne en question. Dans: Politique européenne. 2009/2 nº 28, p. 163-172.
11. Version Consolidée Traité sur l'Union européenne, 7 fevrier 1992. [On-line]: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:fr:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).
12. Version Consolidée Traité sur le Fonctionnement de l'Union Europeenne, 25 mars 1957. [On-line]: http://eur-

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:fr:PDF. (Vizitat la: 11.10.2013).

Copyright© Natalia SUCEVEANU, 2013.

Contacte / Contacts / Контакты:

Centrul de Armonizare a Legislației.

31 august 1989, 82, Chișinău, Republica Moldova, MD-2012.

Tel: (+373) 22 820880
E-mail: nataliasuceveanu@yahoo.fr