



Paix et sécurité en 2022

Accords d'association
entre l'Union
européenne et la
Géorgie, la Moldavie et
l'Ukraine – Les voies de
l'adhésion à l'Union

ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteurs: Talander Jansen et Hannah Ahamad Madatali
Ex-Post Unité Évaluation
PE 730.340 – juillet 2022



Paix et sécurité en 2022

Accords d'association entre l'Union européenne et la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine – Les voies de l'adhésion à l'Union

Le présent document a été élaboré par l'Ex-Post Unité Évaluation de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui dépend des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat du Parlement européen, dans le cadre d'une évaluation régionale, parallèlement aux perspectives de paix et de sécurité des services EPRS pour 2022. Il a été rédigé dans le cadre d'une contribution au Forum mondial Normandie pour la paix qui se tiendra en septembre 2022.

Ce document expose le contexte dans lequel s'inscrivent les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Y sont examinées les dernières réformes menées à bien dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association dans chacun de ces pays jusqu'à la date de leur demande d'adhésion. En offrant une vue d'ensemble des conditions d'adhésion et de l'expérience de l'Union en matière d'élargissement, dans le nouveau contexte du recadrage des relations de l'Union avec son voisinage, le présent document a pour objectif de déterminer les éventuelles mesures que chacun de ces pays pourrait prendre en vue de progresser sur la voie de son adhésion à l'Union.

AUTEURS

Le présent document a été rédigé par **Hannah Ahamad Madatali** et **Talander Jansen**, de l'Ex-Post Unité Évaluation de l'EPRS, à la demande de l'Ex-Post Unité Évaluation de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui relève de la direction générale des services de recherche parlementaire (DG EPRS) du secrétariat du Parlement européen.

Les auteurs tiennent à remercier Rosalie Verbist, stagiaire auprès de l'Ex-Post Unité Évaluation des services EPRS, pour son aide à la rédaction de certaines sections de la présente étude.

ADMINISTRATEURS RESPONSABLES

Talander Jansen et **Hannah Ahamad Madatali**, Ex-Post Unité Évaluation des services EPRS.

Pour contacter l'éditeur, veuillez envoyer un courriel à EPRS-ExPostEvaluation@ep.europa.eu.

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: EN

Traduction: FR

Manuscrit achevé en juillet 2022.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ ET DROITS D'AUTEUR

Le présent document a été préparé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Bruxelles, © Union européenne, 2022.

PE: 730.340

ISBN: 978-92-846-9754-0

DOI:10.2861/65493

N° de catalogue: QA-08-22-200-FR-N

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

Synthèse

La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine sont activement engagées sur la voie d'une intégration économique et d'une association politique avec l'Union européenne depuis la signature, en 2014, d'accords d'association (AA) avec l'Union, notamment des accords sur une zone de libre-échange approfondi et complet. Ces AA ont eu une incidence considérable sur les flux commerciaux et ont favorisé des réformes axées sur des valeurs fondamentales, notamment la stabilisation des institutions et des pratiques démocratiques, l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption.

Le 24 février 2022, après des semaines marquées par une tension extrême et à la suite de la reconnaissance par Vladimir Poutine, président de la Russie, des zones non contrôlées par le gouvernement des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk en tant qu'entités indépendantes, la Russie a entrepris une invasion de grande envergure de l'Ukraine. Le 28 février 2022, Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine, a présenté la demande d'adhésion du pays à l'Union européenne. La Géorgie et la Moldavie ont fait de même le 3 mars 2022. Les 10 et 11 mars 2022, les dirigeants européens ont tenu une réunion informelle à Versailles. Le Conseil européen a invité la Commission européenne à présenter ses avis sur les demandes présentées par la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. La Commission a adressé un questionnaire à chacun de ces trois pays. Les questionnaires remplis, ainsi que les informations recueillies auprès des structures de gouvernance des accords d'association, ont servi de fondement aux avis de la Commission publiés le 17 juin 2022. Lors de sa réunion des 23 et 24 juin, le Conseil européen, sur le conseil de la Commission, a accordé le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie et s'est déclaré disposé à accorder ce même statut à la Géorgie une fois que les questions prioritaires spécifiées dans l'avis de la Commission concernant la demande d'adhésion de ce pays auront été traitées.

Pour adhérer à l'Union, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine sont tenues de se conformer aux étapes décrites à l'article 49 du traité sur l'Union européenne (traité UE). L'article visé dispose que tout État européen qui respecte les valeurs et principes démocratiques sur lesquels l'Union est fondée peut demander à devenir membre de l'Union. Les prochaines étapes consisteront à remplir les conditions permettant d'entamer les négociations d'adhésion (Ukraine, Moldavie), ou à obtenir le statut de pays candidat (Géorgie). Dans ce contexte, les AA et les réformes qui en découlent, précisées dans les programmes d'association, vont continuer à jouer un rôle central.

Le présent document expose le contexte dans lequel s'inscrivent les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Y sont examinées les dernières réformes menées à bien dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association dans chacun de ces pays jusqu'à la date de leur demande d'adhésion. Il traite également des domaines recensés dans lesquels d'autres améliorations et un alignement sur les politiques de l'Union sont nécessaires. En offrant une vue d'ensemble des conditions d'adhésion, de l'expérience de l'Union en matière d'élargissement, des avis publiés par la Commission et des principales évolutions dans la mise en œuvre des AA au cours de ces deux dernières années, le présent document a pour objectif de déterminer les prochaines mesures envisageables pour chaque pays sur la voie de son adhésion à l'Union.

Il apparaît que, même si les trois pays du partenariat oriental ayant conclu des AA avec l'Union se présentent comme un «trio associé», un point de différenciation se fait jour. Leurs cheminements sur la voie de l'adhésion à l'Union vont vraisemblablement s'effectuer selon des calendriers différents. En outre, quels que soient les scénarios envisagés, le cadre des AA peut et doit continuer à structurer les relations que la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine entretiennent avec l'Union européenne.

Remerciements

La présente étude a fait l'objet d'un examen collégial par des collègues de la direction Service de recherche pour les députés des services EPRS. Les auteurs tiennent à remercier tous les contributeurs pour leurs précieuses observations et recommandations, ainsi que les collègues des services EPRS qui ont participé aux tâches administratives liées à la réalisation de cette étude.

Liste des abréviations et acronymes fréquemment utilisés

AA	accord d'association
AMF	assistance macrofinancière
Conseil	Conseil de l'Union européenne
CPA	commission d'association parlementaire
CT	coopération transfrontalière
DCFTA	zone de libre-échange approfondi et complet
DG	direction générale
EaP	partenariat oriental
EEE	Espace économique européen
FEDD+	Fonds européen pour le développement durable Plus
FMI	Fonds monétaire international
HR/VP	haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne
IEV	instrument européen de voisinage
Moldavie	République de Moldavie
IVCDCI internationale	instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
NGCA	zones non contrôlées par le gouvernement
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PEV	politique européenne de voisinage
PME	petites et moyennes entreprises
PSC	plateforme de la société civile
PSDC	politique de sécurité et de défense commune
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
Union	Union européenne

Table des matières

1. Introduction	1
1.1. Les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine dans leur contexte	1
1.2. Les accords d'association dans le contexte des demandes d'adhésion à l'Union européenne	2
1.3. Vue d'ensemble du processus d'élargissement de l'Union européenne	3
2. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine dans le cadre des relations de voisinage de l'Union européenne	6
2.1. Politique de voisinage de l'Union européenne	6
2.2. Le partenariat oriental	7
2.2.1. Contexte	7
2.2.2. Programme pour l'après-2020	8
3. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, bénéficiaires de l'aide financière de l'Union européenne	10
3.1. L'instrument européen de voisinage (2014-2020)	10
3.2. L'Europe dans le monde (2021-2027) – Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale	10
3.3. Assistance macrofinancière	12
3.3.1. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de l'Ukraine	12
3.3.2. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de la Géorgie	12
3.3.3. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de la Moldavie	13
3.4. Autres outils et programmes de soutien de l'Union européenne	13
4. Mise en œuvre des accords d'association	15
4.1. Organes pour le suivi et l'évaluation	15
4.1.1. Ukraine	16
4.1.2. Géorgie	18
4.1.3. Moldavie	20
5. Positions du Parlement européen	23

5.1. Mise en œuvre des accords d'association	23
5.1.1. Ukraine	23
5.1.2. Géorgie	24
5.1.3. Moldavie	24
5.2. Demandes d'adhésion à l'Union européenne	25
6. Perspectives – Les voies de l'adhésion à l'Union	27
6.1. Points de vue des groupes de réflexion sur les demandes d'adhésion	27
6.2. Avis de la Commission sur les demandes d'adhésion	28
6.3. Avenir des accords d'association	30
7. Conclusion	31

Liste des illustrations

Illustration 1 – Temps écoulé entre l'ouverture des négociations et l'adhésion	4
Illustration 2 – Voisinages européens	6
Illustration 3 – Le partenariat oriental	7

1. Introduction

1.1. Les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine dans leur contexte

En 2014, l'Union européenne a signé des accords d'association (AA), y compris des accords sur une zone de libre-échange approfondi et complet, avec la [Géorgie](#), la [Moldavie](#) et l'[Ukraine](#). Lesdits accords, qui constituent la base d'une intégration économique et d'une association politique avec l'Union, visent à favoriser des évolutions positives en matière de démocratie et d'état de droit, de droits de l'homme et de développement économique. Les AA sont le fruit de la [politique européenne de voisinage](#) (PEV) de l'Union – un volet important de la politique étrangère européenne –, dont l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie sont trois des 16 pays partenaires. En 2009, le lancement du [partenariat oriental](#) de l'Union [qui inclut la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) (voir la section 2)] a permis d'étendre davantage la coopération et de mettre en évidence l'importance de cette région.

Le 24 février 2022, [après des semaines marquées par une tension extrême](#) et à la suite de la reconnaissance par Vladimir Poutine, président de la Russie, des zones non contrôlées par le gouvernement des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk en tant qu'entités indépendantes, la Russie a entrepris une invasion de grande envergure de l'Ukraine. Le 28 février 2022, Volodymyr Zelensky, président de l'Ukraine, a présenté la demande d'adhésion du pays à l'Union européenne, conformément à l'objectif d'adhésion à l'Union énoncé dans la [Constitution](#) du pays. La [Constitution de la Géorgie](#) mentionne également l'objectif d'une «intégration complète» dans l'Union. La Moldavie, [premier pays de l'ancienne Union soviétique à avoir signé](#) un accord de partenariat et de coopération (APC) avec l'Union, a présenté sa demande d'adhésion à l'Union le 3 mars 2022. Les 10 et 11 mars 2022, lors de la [réunion informelle](#) des dirigeants européens à Versailles, le Conseil européen a invité la Commission européenne à présenter ses avis sur les demandes présentées par la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#). La Commission [a adressé](#) un questionnaire à chacun de ces trois pays. Les questionnaires remplis, ainsi que les informations recueillies auprès des structures de gouvernance des accords d'association, ont servi de fondement aux [avis](#) de la Commission publiés le 17 juin 2022. Le [Conseil européen réuni les 23 et 24 juin](#) a tenu compte de ces avis lorsqu'il a accordé le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie et s'est déclaré disposé à faire de même pour la Géorgie une fois que les questions prioritaires spécifiées dans l'avis de la Commission concernant la demande d'adhésion de ce pays auront été traitées.

Le présent document expose le contexte dans lequel s'inscrivent les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Y sont examinées les dernières réformes menées à bien dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association dans chacun de ces pays jusqu'à la date de leur demande d'adhésion, de même que les domaines dans lesquels il apparaît nécessaire que chaque pays procède à d'autres améliorations et à un alignement sur les politiques de l'Union. En offrant une analyse des conditions d'adhésion, de l'expérience de l'Union en matière d'élargissement, des avis de la Commission européenne et des principales évolutions dans la mise en œuvre des AA au cours de ces deux dernières années (y compris les points de vue des institutions européennes sur les progrès accomplis), le présent document a pour objectif de déterminer les prochaines mesures envisageables pour chaque pays sur la voie de son adhésion à l'Union.

Cette analyse, ainsi qu'une comparaison des situations respectives des trois pays sur le plan des efforts qu'ils déploient pour se conformer aux normes requises afin de se voir accorder le statut de candidat (et, à terme, de pouvoir adhérer à l'Union), font apparaître que même si ces trois pays du partenariat oriental ayant conclu des AA avec l'Union se présentent comme un «trio associé», un point de différenciation se fait jour. Le cheminement de chaque pays sur la voie de son adhésion à

l'Union va s'effectuer selon un calendrier différent, malgré la reconnaissance par l'Union du «choix européen» qui est le leur. En outre, quels que soient les scénarios envisagés, le cadre des AA va continuer à orienter les relations de l'Union avec ces pays. En témoignent les conclusions du Conseil à ce jour (section 4), les résolutions du Parlement (section 5) et les avis de la Commission européenne (section 6).

1.2. Les accords d'association dans le contexte des demandes d'adhésion à l'Union européenne

Le processus d'élargissement européen implique l'établissement de critères et de conditionnalités que chaque pays candidat ou candidat potentiel doit respecter pour devenir membre de l'Union. Les critères d'adhésion, dits [critères de Copenhague](#), fixent les conditions essentielles que tout pays candidat doit remplir pour devenir un État membre. Dans la perspective des adhésions à l'Union, les AA existants peuvent servir de [fondement](#) au processus d'adhésion. Les principaux objectifs des accords d'association de l'Union avec la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) concordent avec les conditions essentielles que les pays candidats doivent remplir pour pouvoir adhérer à l'Union:

- la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;
- l'existence d'une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché;
- la capacité administrative et institutionnelle à mettre en œuvre de façon effective l'acquis de l'Union et la capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion.

Critères de Copenhague (critères d'adhésion)

«Le Conseil européen est convenu aujourd'hui que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, **en remplissant les conditions économiques et politiques requises.**

L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres, tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne, constitue également un élément important répondant à l'intérêt général, aussi bien de l'Union que des pays candidats.»

Les avancées réalisées par les trois pays dans la mise en œuvre de leurs AA respectifs permettent donc d'envisager les étapes ultérieures en vue de leur adhésion à l'Union. Dans ses avis du 17 juin 2022, la Commission européenne constate que depuis 2016, chacun de ces pays a œuvré à la mise en œuvre des AA et de leurs accords de libre-échange approfondi et complet, qui reprennent une part importante de l'acquis de l'Union. En conséquence, la Commission considère qu'ils se sont déjà alignés sur des éléments substantiels de l'acquis.

Les derniers rapports sur la mise en œuvre des accords d'association établis conjointement par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) pour chacun des pays font état d'avancées et de points à améliorer dans la mise en place de leurs réformes. Par exemple, dans le cas de l'Ukraine, le [rapport de 2020 sur la mise en œuvre de l'accord d'association](#) concluait que le pays avait mené à bien sa transition démocratique et le renouvellement de ses institutions essentielles en 2019, et qu'il avait avancé rapidement dans la mise en œuvre de son AA

et des réformes demandées par ses citoyens au début de l'année 2020. Pour la Géorgie, le [rapport de 2021](#) indiquait que le pays avait «continué de se consacrer à la mise en œuvre de l'accord d'association et de respecter les obligations et engagements qui y sont liés, malgré les difficultés posées par la pandémie de COVID-19». Selon le [rapport de 2021](#) concernant la Moldavie, ce pays était engagé en faveur du partenariat oriental et y contribuait activement, et des avancées avaient été réalisées dans un certain nombre de domaines.

Par ailleurs, les AA ont instauré un régime commercial préférentiel (les accords de libre-échange approfondi et complet) qui a permis d'améliorer l'accès aux marchés entre l'Union et les trois pays concernés, en mettant notamment l'accent sur des réglementations mieux adaptées. Les accords de libre-échange approfondi et complet éliminent la majeure partie des droits de douane applicables aux échanges de marchandises et réduisent les obstacles non tarifaires aux échanges de marchandises, de services et d'investissements. En 2020, la Commission européenne a observé que l'une des [dix principales réalisations](#) du partenariat oriental avait été l'augmentation du nombre d'entreprises des pays de la zone de libre-échange approfondi et complet qui exportent vers l'Union européenne, ce nombre ayant progressé de 26 % pour l'Ukraine, de 35 % pour la Géorgie et de 40 % pour la Moldavie depuis 2015.

Lors du sommet du partenariat oriental de décembre 2021, l'Union a [pris acte](#) de l'initiative déployée par le trio de partenaires associés pour renforcer la coopération avec l'Union. À la suite du sommet, les dirigeants de la Géorgie, de la Moldavie et de l'[Ukraine](#) ont publié une [déclaration commune](#), dans laquelle ils ont réaffirmé leur «détermination, soutenue par la ferme volonté de [leurs] peuples, à œuvrer en faveur de l'adhésion à l'Union européenne».

1.3. Vue d'ensemble du processus d'élargissement de l'Union européenne

Comme indiqué dans l'introduction de la présente étude, l'article 49 du traité sur l'Union européenne dispose ce qui suit.

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.

Selon l'article 2 du traité UE:

[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 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 hommes.

En 1993, à Copenhague, le Conseil européen a précisé des conditions supplémentaires aujourd'hui appelées «critères de Copenhague».

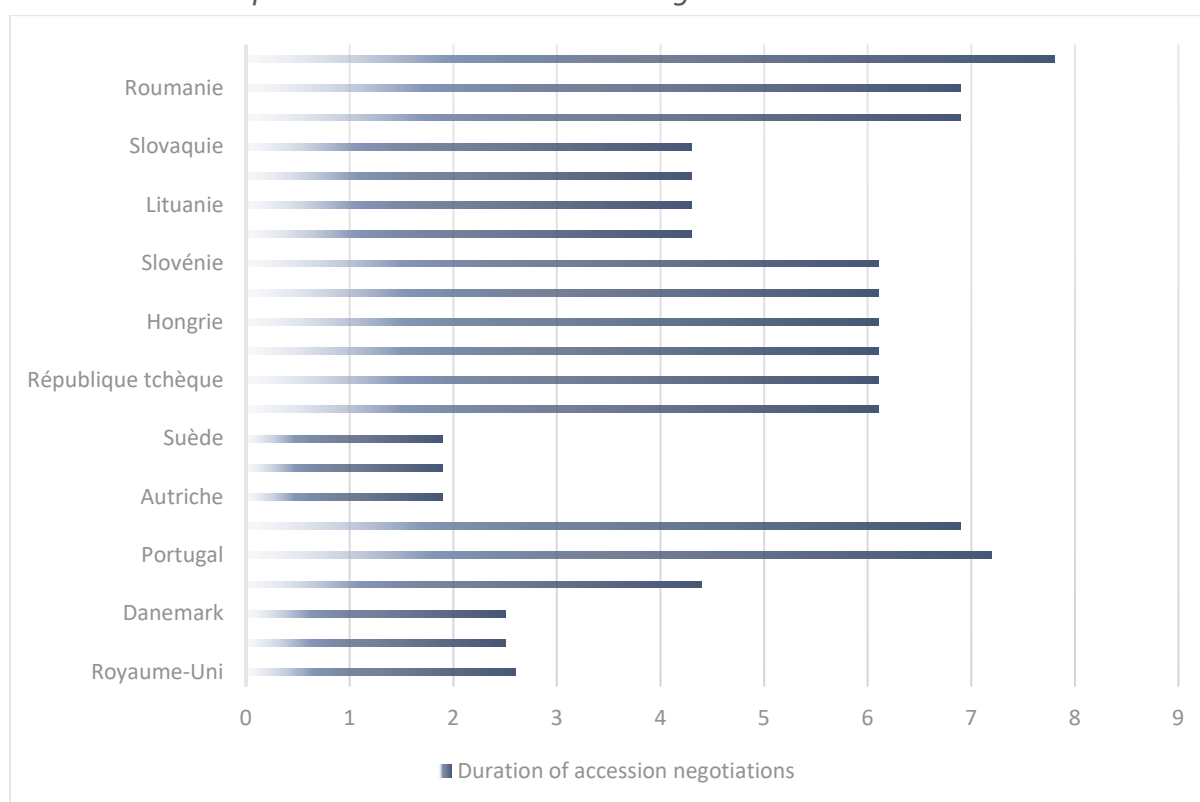
En décembre 2006, le Conseil européen a [estimé](#) que «la stratégie pour l'élargissement fondée sur la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguée à la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement».

La Commission européenne discute avec [chacun des pays candidats](#) afin de déterminer leur capacité à appliquer l'acquis de l'Union. Une fois que le Conseil a approuvé l'évaluation de la

Commission selon laquelle un pays candidat a mis en œuvre les réformes nécessaires, le pays candidat concerné est invité à ouvrir les négociations. Au cours de ces négociations, le pays doit démontrer sa capacité à mettre en œuvre la législation et les normes européennes dans le cadre de toutes les politiques sectorielles de l'Union. Pour structurer les négociations, lesdites politiques se décomposent en 35 chapitres, qui sont répartis en six groupes. L'un de ces groupes a trait aux principes fondamentaux (état de droit, critères économiques et réforme des administrations publiques); sa valeur essentielle justifie qu'il soit ouvert en premier et fermé en dernier¹. Selon l'un des principes qui sous-tendent le processus de négociation, les pays sont tenus d'avoir transposé et mis en œuvre l'intégralité de la législation européenne à la date d'adhésion, sauf dans les domaines pour lesquels une période de transition est accordée.

Au cours de l'histoire de l'Union européenne, le processus d'adhésion a nécessité plus ou moins de temps selon les cas. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont les pays qui ont négocié le plus rapidement leur adhésion. Pour la Croatie, en revanche, le processus a duré près de huit ans.

Illustration 1 – Temps écoulé entre l'ouverture des négociations et l'adhésion



Source: compilation des auteurs sur la base des données de la Commission européenne, 2022.

La [capacité](#) de l'Union à intégrer de nouveaux membres, tout en maintenant la dynamique de l'intégration européenne, constitue également un élément important à prendre en considération. L'Union se réserve le droit de juger du moment où un pays en phase de négociation a satisfait aux critères et du moment où elle est prête à accepter un nouveau membre.

Avant les dernières demandes d'adhésion, le [programme d'élargissement](#) portait sur quatre pays des Balkans occidentaux (l'[Albanie](#), la [Macédoine du Nord](#), le [Monténégro](#) et la [Serbie](#)) et sur la Turquie. Le Conseil européen a promis à la [Bosnie-Herzégovine](#) et au [Kosovo](#) une possibilité d'adhésion, sachant que le premier de ces deux pays a présenté sa demande en 2016 et que le

¹ Cela [montre l'importance](#) de ce chapitre pour l'ensemble du processus d'intégration. L'indépendance de la justice et les droits fondamentaux constituent l'un des chapitres les plus difficiles et les plus complexes. La dynamique et la durée du processus de négociation dans ce domaine influent directement sur les avancées relatives à d'autres aspects des négociations avec l'Union.

second a [annoncé](#) qu'il le ferait d'ici la fin de l'année 2022. La première demande émanant d'un pays des Balkans occidentaux (Macédoine du Nord) a été présentée en 2004; en l'occurrence, des conditions d'adhésion supplémentaires ont été fixées dans le cadre du «processus de stabilisation et d'association», portant principalement sur la coopération régionale et sur les relations de bon voisinage. La Turquie s'est vu accorder le statut de pays candidat en 1999 et les négociations en vue de son adhésion ont débuté en 2005. Toutefois, celles-ci sont [au point mort](#).

Les sections suivantes du présent document fournissent une vue d'ensemble 1) des relations de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine avec l'Union dans le cadre de la PEV et dans celui du partenariat oriental, ainsi que des évolutions récentes dans ces cadres, à savoir le programme commun de réformes récemment adopté et les priorités pour l'après-2020; 2) de l'aide financière de l'Union en faveur des pays et des domaines respectifs visés par ces programmes jusqu'à la fin de l'année 2021; 3) des dernières évolutions dans la mise en œuvre des AA selon les organes mis en place pour le suivi et l'évaluation; et 4) des récentes prises de position du Parlement européen. Dans la dernière section du document sont analysées les perspectives d'avenir de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine.

2. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine dans le cadre des relations de voisinage de l'Union européenne

Les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) s'inscrivent dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV), qui constitue également le fondement des instruments de soutien financier de l'Union (section 3). Les priorités politiques de la PEV sont précisées et communiquées par l'intermédiaire de forums sous-régionaux, tels que le partenariat oriental.

2.1. Politique de voisinage de l'Union européenne

La PEV est une politique de l'Union qui instaure des relations spéciales avec 16 des pays voisins les plus proches. Lors de sa mise en place, les pays relevant de la PEV n'avaient ni le statut de candidat à l'adhésion à l'Union ni celui de membre de l'Espace économique européen (EEE). La PEV a été lancée en 2003, puis développée en 2004, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne d'alors, qui a entraîné une redéfinition de ses frontières orientales. Elle visait à créer un voisinage de stabilité, de paix et de prospérité, en approfondissant les liens politiques et économiques avec les pays concernés et en appuyant leurs réformes en accord avec les valeurs de l'Union que sont la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

Illustration 2 – Voisinages européens



Source: [Commission européenne](#), 2021.

Pour tenir compte des nombreux changements géopolitiques, parmi lesquels le printemps arabe, l'agression militaire russe contre l'Ukraine (à l'est du pays et en Crimée) en 2014, les guerres civiles en Libye et en Syrie, ainsi que la crise des réfugiés qui en résulte, la Commission européenne et le SEAE ont publié en 2015 une [communication conjointe](#) définissant une PEV révisée. La PEV révisée prévoit une plus grande flexibilité dans l'approche de l'Union à l'égard des pays partenaires, en offrant la possibilité de différencier et d'intensifier la coopération avec certains partenaires et en tenant compte du fait que tous les pays n'ont pas les mêmes aspirations dans leurs relations avec l'Union. En outre, elle vise à renforcer l'appropriation par les pays partenaires, en mettant davantage l'accent sur le dialogue stratégique.

La Commission européenne et le SEAE sont conjointement responsables de la gestion de la PEV et des instruments de financement qui y sont associés. À cette fin, ils encouragent les dialogues politique et stratégique aux niveaux régional et bilatéral. La Commission et le SEAE élaborent également des plans d'action ou des programmes d'association dans lesquels figurent les priorités en matière de coopération politique et économique, qui sont convenues entre l'Union et chaque

pays partenaire. Ces programmes d'association servent de base pour la planification pluriannuelle des fonds de l'instrument européen de voisinage (IEV) du côté de l'Union.

Parmi les pays du voisinage oriental, quatre ont entamé des négociations et trois ont conclu un AA avec l'Union, ce qui constitue la forme de coopération la plus étroite au-delà du cadre de la politique d'élargissement. L'adoption des AA signés en 2014 par la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#), malgré [l'opposition et les menaces](#) de la Russie, a marqué un moment décisif pour ces pays d'Europe orientale autrefois membres de l'Union soviétique. En 2013, le [refus](#) de dernière minute opposé par le président ukrainien et son gouvernement à la signature de l'accord d'association avec l'Union pour des «raisons de sécurité nationale» a déclenché la révolution de la dignité, qui a conduit à l'éviction du président. S'en sont suivies, en 2014, l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et l'occupation russe de territoires dans l'est de l'Ukraine. L'Arménie a elle aussi négocié un AA avec l'Union, qui devait être signé en 2014. Or, en septembre 2013, au dernier moment, [l'Arménie a cédé à la pression de Moscou](#) et a rejoint l'union douanière de l'Union eurasiatique, qui est incompatible avec les accords d'association de l'Union et les dispositifs de la zone de libre-échange approfondi et complet. Pour l'Arménie, la perspective de pouvoir compter sur la protection de la Russie en cas de conflit avec l'Azerbaïdjan a [joué un rôle clé](#) dans cette décision.

2.2. Le partenariat oriental

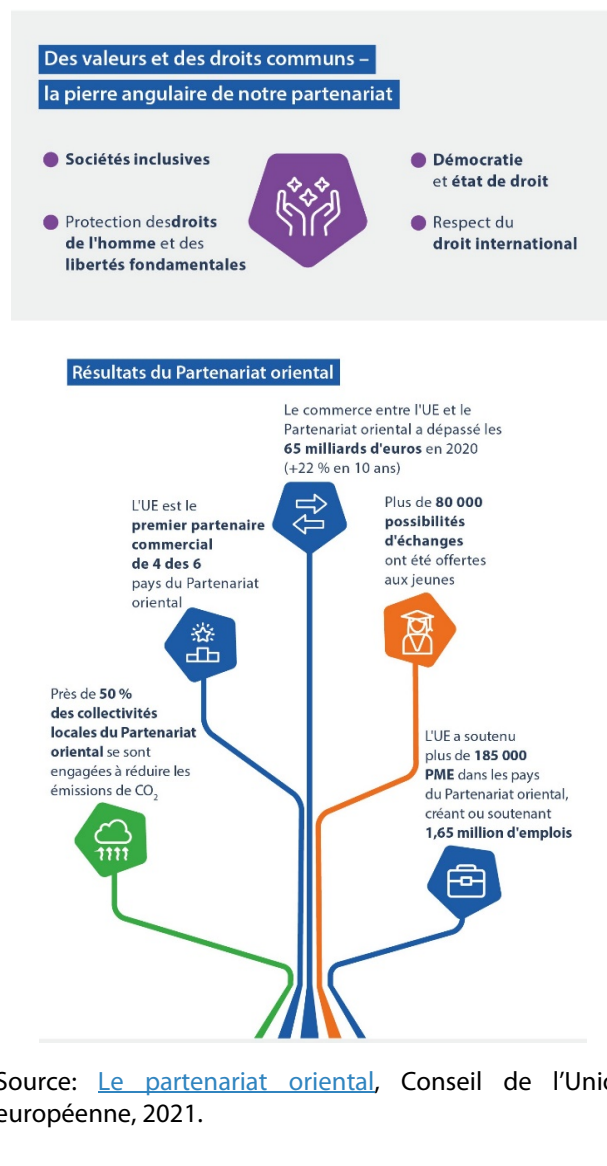
2.2.1. Contexte

La coopération aux niveaux régional et sous-régional est un principe essentiel appuyé par la PEV. Lors du sommet de Prague de mai 2009 et parallèlement à la création de l'Union pour la Méditerranée, l'Union et ses États membres, ainsi que l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie², la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, ont conjointement mis en place le [partenariat oriental](#).

Le partenariat oriental est une initiative conjointe qui permet de définir des priorités communes, en adéquation avec les engagements internationaux, la PEV et les priorités nationales. Des dialogues permanents sur les politiques sectorielles, qui alimentent les [sommets du partenariat](#), sont organisés régulièrement.

Dans ce contexte, le cinquième sommet du partenariat, qui s'est tenu en novembre 2017, a constitué une étape importante. Il a été marqué par l'adoption d'un programme commun de réformes («[20 objectifs à atteindre pour 2020](#)») dont

Illustration 3 – Le partenariat oriental



² Le 28 juin 2021, la Biélorussie a suspendu sa participation au partenariat oriental.

les avancées font l'objet d'un suivi annuel. Le [rapport de suivi de 2020](#) établi par la Commission européenne fait état de progrès importants dans tous les domaines clés, notamment en ce qui concerne la coopération économique, la connectivité et la société³.

2.2.2. Programme pour l'après-2020

En 2019, les consultations relatives aux priorités du partenariat oriental pour l'après-2020 ont débuté. Dans ce contexte, le 18 mars 2020, la Commission européenne et le haut représentant ont publié une [communication conjointe](#) intitulée «La politique du partenariat oriental au-delà de 2020 – Renforcer la résilience – Un partenariat oriental qui profite à tous». Cette communication se situe sur un pied d'égalité avec la communication conjointe de 2015 relative à la nouvelle PEV, qu'elle complète sans la remplacer. Elle a été appuyée le 11 mai 2020 par le Conseil de l'Union européenne ([conclusions](#) du Conseil sur la politique du partenariat oriental au-delà de 2020).

Dans ce cadre, le Parlement européen a également adopté, en date du 19 juin 2020, une [résolution](#) (section 4) sur l'avenir du partenariat oriental. Elle préconise le renforcement du dialogue au sein du partenariat oriental et la poursuite des processus de réforme convenus dans les pays partenaires. La résolution prend acte du fait que les pays partenaires présentent différents niveaux d'aspiration à l'égard de l'Union et qu'il conviendrait d'approfondir les liens avec les pays ayant déjà conclu des accords d'association et des accords de libre-échange approfondi et complet. Dans le même temps, elle souligne l'importance de maintenir la cohésion régionale et la dynamique du partenariat oriental. Dans cette résolution, le Parlement rappelle en outre que «le maintien d'une perspective européenne à long terme pour les pays du partenariat oriental intéressés favorise la démocratisation et la poursuite des réformes dans ces pays».

Le 2 juillet 2021, la Commission européenne et le haut représentant ont publié un [document de travail conjoint des services](#), intitulé «Recovery, resilience and reform – post 2020 Eastern Partnership priorities», qui s'appuie sur leur communication conjointe de 2020 pour définir un plan économique et d'investissement pour le partenariat oriental, assorti de programmes phares nationaux. Ce document de travail contient également les principaux objectifs envisagés pour 2025, ainsi qu'une proposition d'adaptation de l'architecture du partenariat oriental. Le plan économique et d'investissement présenté dans ce document de travail prévoit de consacrer jusqu'à 2,3 milliards d'euros du budget de l'Union aux subventions et aux instruments de soutien à l'investissement (mixage et garanties); compte tenu des effets multiplicateurs, ce montant devrait permettre d'investir 17 milliards d'euros sur le terrain dans les pays du partenariat oriental.

Ce plan économique et d'investissement reconditionne les fonds engagés par le recours à des financements au titre de l'IEV existants et futurs, notamment l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) – L'Europe dans le monde (section 3). Il vise à obtenir un effet de levier encore plus important en renforçant les approches de l'«Équipe Europe», dans le cadre desquelles des efforts sont déployés pour coordonner les

Priorités pour l'après-2020

Dans l'annexe à la déclaration conjointe faisant suite au sommet du partenariat oriental, les priorités sont définies comme suit.

- «Unis pour des institutions comptables de leurs actes, pour l'état de droit et pour la sécurité»
- «Unis pour des sociétés résilientes, respectueuses de l'égalité de genre, justes et inclusives»
- «Communication stratégique»
- «Unis pour des économies résilientes, durables et intégrées»
- «Unis pour la résilience environnementale et climatique»
- «Unis pour une transformation numérique résiliente»

Source: [déclaration conjointe](#) du sommet du partenariat oriental, 15 décembre 2021.

³ Voir A. Zygierewicz, [Association agreement between the EU and Ukraine: European Implementation Assessment \(update\)](#), EPRS, juillet 2020.

investissements avec ceux des États membres de l'Union, de leurs agences de développement, des investisseurs privés et des éventuelles autres parties concernées. Par rapport aux précédentes initiatives, ce nouveau plan économique et d'investissement met davantage l'accent sur les investissements en faveur des infrastructures et sur la transition numérique. Pour ce qui est des outils, par rapport aux instruments de mixage plus classiques, il prévoit un recours accru aux garanties. Ce nouveau plan définit cinq [initiatives phares](#) pour chaque pays partenaire du partenariat oriental.

Les partenaires du partenariat oriental ont examiné et approuvé le plan économique et d'investissement lors du sixième sommet du partenariat oriental, qui s'est tenu le 15 décembre 2021 à Bruxelles. Dans la [déclaration](#) du sommet, ils ont en outre salué l'aide apportée par l'Union au titre de l'action menée à l'échelon mondial par l'Équipe Europe contre la COVID-19. Ils se sont également félicités des accords conclus avec l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine en vue de leur association au fonds pour la recherche et l'innovation «Horizon Europe» pour la période 2021-2027 (voir la section 3).

3. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine, bénéficiaires de l'aide financière de l'Union européenne

3.1. L'instrument européen de voisinage (2014-2020)

Au cours des années 2014 à 2020, l'Union a apporté une aide financière à 16 pays partenaires grâce à l'instrument européen de voisinage (IEV)⁴. L'IEV a remplacé l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) en vigueur de 2007 à 2013. Pour la période 2014-2020, l'enveloppe allouée à l'IEV était de 15,43 milliards d'euros, [ce qui représentait 24 %](#) des fonds de l'UE dépensés en dehors de son territoire.

Les financements au titre de l'IEV parviennent aux bénéficiaires par quatre canaux principaux:

1. programmes bilatéraux à l'appui des plans d'action et des programmes d'association bilatéraux. Environ 85 % de l'IEV ont été utilisés dans le cadre de ces programmes. Pour la Géorgie, la Commission européenne a programmé des financements au titre de l'IEV à hauteur de 724 millions d'euros⁵, ce qui est cohérent par rapport à son [enveloppe indicative](#) pour ce pays (entre 610 millions et 746 millions d'euros pour la période 2014-2020). En comparaison, la Commission [estime](#) que l'Ukraine a bénéficié de 1,565 milliard d'euros en financements bilatéraux au titre de l'IEV sur la même période. Ce montant représente le double de l'enveloppe accordée à la Géorgie en chiffres absolus, mais pour une population dix fois plus nombreuse. Au cours de la période 2014-2020, la Moldavie a bénéficié de 518,15 millions d'euros de [subventions au titre de l'aide bilatérale](#) assurée par l'IEV, soit un chiffre comparable à la dotation par habitant de la Géorgie;
2. Des programmes plurinationaux appuient les priorités des plateformes de dialogue régional, comme le partenariat oriental ou l'Union pour la Méditerranée. Un montant maximal de 906 millions d'euros a été [envisagé](#) pour la région du voisinage oriental, composée de six pays. À titre de comparaison, la programmation de l'IEV pour la région du voisinage méridional était de 824 millions d'euros pour la même période (2014-2020);
3. quelque 656 millions d'euros – dont 25 millions d'euros pour la région de la mer Noire – ont été [affectés](#) à des projets de [coopération transfrontalière](#) visant à promouvoir le développement durable entre les États membres et les pays partenaires qui ont une frontière terrestre ou maritime commune;
4. la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) ont également bénéficié de 3,45 milliards d'euros [programmés](#) à l'échelle du voisinage, qui ont alimenté la plateforme d'investissement pour le voisinage (PIV – 60 %), le programme Erasmus+ (35 %) et des programmes de renforcement des capacités institutionnelles tels que l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX – 5 %).

3.2. L'Europe dans le monde (2021-2027) – Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

Pour les années 2021 à 2027, plusieurs fonds de politique extérieure gérés par la Commission européenne ont été fusionnés en un seul instrument, à savoir l'Europe dans le monde – instrument

⁴ [Règlement \(UE\) n°232/2014](#) du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage.

⁵ T. Jansen, H. Ahamad Madatali, [Association agreement between the EU and Georgia](#), EPRS, Parlement européen, février 2022.

de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI), adopté le 9 juin 2021 par le Conseil et le Parlement⁶.

L'IVCDCI dispose d'une enveloppe globale de 79,5 milliards d'euros, dont 19,32 milliards d'euros sont destinés au voisinage, contre 15,4 milliards d'euros programmés au titre de l'IEV⁷. L'IVCDCI introduit un mécanisme simplifié de mixage et de garanties, appelé Fonds européen pour le développement durable Plus (FEDD+), assorti d'une garantie pour l'action extérieure qui regroupe tous les fonds de garantie extérieurs précédents, y compris les prêts accordés aux gouvernements au titre de l'assistance macrofinancière (AMF). Cette garantie s'appliquera également les pays en phase de préadhésion⁸.

Selon le [programme indicatif pluriannuel](#) (PIP) 2021-2027 concernant l'Ukraine, les fonds bilatéraux destinés à ce pays au cours des quatre premières années (2021-2024) s'élèveraient à 640 millions d'euros. En supposant que les crédits restent inchangés, cela voudrait dire que l'Ukraine recevrait 1,12 milliard d'euros en fonds bilatéraux sur un total de 19,32 milliards d'euros consacrés au voisinage au cours de la période 2021-2027. Toutefois, ces chiffres sont susceptibles de faire l'objet d'une révision dans le contexte de la guerre qui frappe l'Ukraine et compte tenu de son statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union. Dans sa [communication](#) de mai 2022, la Commission a entamé une réflexion sur un nouvel instrument juridique (distinct de l'IVCDCI) baptisé «RebuildUkraine» et sur ses principes directeurs, afin de gérer les outils d'aide à la reconstruction prévus.

Au moment de la rédaction du présent document, le programme indicatif pluriannuel 2021-2027 concernant la Géorgie et la Moldavie n'a pas été publié, en raison de retards dans les négociations bilatérales relatives aux programmes d'association. Le 16 mai 2022, le Conseil a entériné le [programme d'association](#) UE-Géorgie 2021-2027. En ce qui concerne la Moldavie, l'Union a adopté son programme d'association par une [décision du Conseil publiée le 22 juin 2022](#).

La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine (de même que l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Biélorussie⁹) continueront à bénéficier des programmes destinés à la région du voisinage oriental dans le cadre du partenariat oriental. Selon le [programme indicatif pluriannuel 2021-2027 du SEAE et de la Commission européenne pour le voisinage oriental](#), ces programmes représenteront 632,24 millions d'euros pour les quatre premières années (2021-2024). En supposant que les crédits restent inchangés pour les trois années restantes, l'enveloppe totale pour la région s'élèverait à 1 106 millions d'euros pour la période 2021-2027. Cela représente une augmentation par rapport aux 906 millions d'euros prévus dans le cadre de l'IEV pour la période 2014-2020.

Il convient de noter que le programme indicatif pluriannuel concernant le voisinage oriental comprend désormais une enveloppe supplémentaire de 929,88 millions d'euros destinée à soutenir le déploiement de garanties budgétaires dans le voisinage oriental, par l'intermédiaire du FEDD+ ou de l'AMF (auparavant, l'outil de mixage de la PIV était programmé au niveau du voisinage et ne prévoyait pas d'AMF). Le montant alloué à l'AMF n'est pas précisé, mais il est indiqué dans le document que «l'assistance macrofinancière conservera un caractère exceptionnel et sera mobilisée au cas par cas pour aider les pays confrontés à de graves difficultés de balance des paiements».

⁶ [Règlement \(UE\) 2021/947](#) du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.

⁷ B. Immenkamp, [A new neighbourhood, development and international cooperation instrument](#) – Global Europe, EPRS, Parlement européen, 2021.

⁸ V. Lilyanova, [Understanding EU financing for external action](#), EPRS, Parlement européen, février 2021.

⁹ Programmes limités depuis 2020 aux bénéficiaires appartenant à la société civile; les événements qui ont suivi les élections présidentielles dans le pays ont conduit à la suspension de la coopération technique avec les pouvoirs publics biélorusses.

3.3. Assistance macrofinancière

Relevant de la responsabilité de la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne (DG ECFIN), les différentes décisions relatives au financement de l'AMF sont adoptées dans le cadre de la procédure législative ordinaire, nécessitant l'approbation du Conseil et du Parlement européen.

L'assistance macrofinancière est mise à la disposition des pays concernés par la politique de voisinage de l'Union et visés par l'élargissement sous la forme de prêts ou de subventions accordé(e)s à leurs banques centrales et peut être utilisée à la discrétion des gouvernements, par exemple sous la forme de réserves, d'une aide budgétaire directe ou d'une intervention sur le marché des changes. Elle n'est utilisée qu'en complément des décaissements du Fonds monétaire international (FMI) et fonctionne comme un mécanisme d'urgence permettant de rétablir les bilans des pays partenaires à titre exceptionnel.

3.3.1. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de l'Ukraine

La [première opération d'assistance macrofinancière](#) (AMF I) en faveur de l'Ukraine a été convenue en 2014 pour des prêts à hauteur de 610 millions d'euros, qui ont été entièrement décaissés en 2015. Toutefois, en 2014, dans le contexte de graves tensions avec la Russie, une deuxième aide macrofinancière d'un montant d'1 milliard d'euros a été approuvée et décaissée. Afin de soutenir l'Ukraine face à ces difficultés, au début de l'année 2015, il a été décidé de mettre en place un troisième dispositif d'AMF d'une valeur de 1,8 milliard d'euros. Cet AMF III était pour la première fois subordonné à des réformes, définies dans un protocole d'accord. À la fin de la période pendant laquelle l'assistance était mise à disposition, soit en janvier 2018, l'Ukraine avait honoré 17 des 21 engagements pris dans le cadre du protocole d'accord. Par conséquent, seuls 1,2 milliard d'euros ont pu être décaissés, mais pas la dernière tranche de 600 millions d'euros. Cependant, en 2018, l'Union a approuvé un nouveau programme, l'AMF IV, pour un montant d'1 milliard d'euros qui a été entièrement décaissé en 2018 et 2020. Une cinquième intervention d'AMF à hauteur d'1,2 milliard d'euros a été mise en place en 2020, dans le contexte de la pandémie de COVID-19; ce montant était entièrement décaissé à la fin de l'année 2021.

Le 1^{er} février 2022, dans le contexte d'incertitude géopolitique résultant de l'agression militaire russe, la Commission européenne a [proposé](#) un sixième programme d'AMF en faveur de l'Ukraine, à hauteur d'1,2 milliard d'euros. Cette proposition était accompagnée d'un [document de travail des services](#) de la Commission présentant un état des lieux actualisé de la situation macroéconomique de l'Ukraine. Le 11 février 2022, le Conseil a [exprimé son accord](#) avec la proposition et le 24 février, un [vote](#) du Parlement européen en séance plénière a permis d'en finaliser l'adoption. L'enveloppe du dispositif d'assistance était entièrement [décaissée](#) à la date du 20 mai 2022.

3.3.2. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de la Géorgie

Les premières opérations d'AMF en faveur de la Géorgie ont été convenues en 2008, dans le contexte de l'agression militaire de la Russie contre ce pays. La première aide macrofinancière a représenté un total de 92 millions d'euros, attribués en deux phases, les trois quarts sous la forme de subventions et le reste sous la forme de prêts. Les décaissements se sont échelonnés entre 2009 et 2017. En 2017, un nouveau dispositif d'AMF à hauteur de 45 millions d'euros (AMF III) a été convenu, prévoyant un montant maximal des subventions fixé à 10 millions d'euros. Enfin, en mai 2020, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont [approuvé](#) un dispositif d'AMF d'une valeur de 3 milliards d'euros en faveur des pays partenaires de l'élargissement et du voisinage, destiné à atténuer les répercussions économiques de la pandémie de coronavirus (dispositif dénommé AMF-COVID-19). Le dispositif prévoyait une enveloppe de 150 millions d'euros d'AMF pour la Géorgie.

Le 22 septembre 2020, la Géorgie a signé un [protocole d'accord](#) avec l'UE concernant l'utilisation et les conditions de cette aide macrofinancière. Dans ledit protocole d'accord, la Géorgie a accepté des conditions stratégiques complémentaires dans les domaines des marchés publics, du système de retraite, du droit des sociétés, de la gouvernance des entreprises d'État, du système judiciaire, de l'efficacité énergétique et du marché du travail, afin de débloquer le versement de la deuxième tranche de 75 millions d'euros. La première tranche de 75 millions d'euros a été décaissée en novembre 2020, en même temps que la dernière tranche de 25 millions d'euros de l'AMF III.

À la fin du mois d'août 2021, Irakli Garibachvili, Premier ministre de la Géorgie, a annoncé la décision de son gouvernement de ne pas faire appel à la deuxième tranche de l'AMF-COVID-19. Le motif officiel [invoqué](#) pour justifier la décision du gouvernement était le suivant: «Nous [la Géorgie] avons commencé cette année à réduire notre dette extérieure; il est très probable que nous n'aurons plus besoin de recevoir ce montant». En conséquence, la Commission européenne a décidé de ne pas procéder au versement de cette tranche. Le 1^{er} septembre 2021, un porte-parole de la délégation de l'Union à Tbilissi a fait [déclaration](#) suivante:

L'Union européenne prend note du raisonnement exposé par le gouvernement géorgien concernant sa décision de ne pas faire appel au reste de l'assistance macrofinancière accordée par l'UE. Si nous respectons la décision des autorités géorgiennes, nous constatons néanmoins que la Géorgie n'a pas suffisamment rempli les conditions requises pour bénéficier de cette assistance macrofinancière et n'a notamment pas réussi à accroître l'indépendance, la responsabilisation et la qualité du système judiciaire.

3.3.3. Dispositifs d'assistance macro-financière en faveur de la Moldavie

Le [premier dispositif d'AMF](#) en faveur de la Moldavie a été arrêté le 20 octobre 2010, lorsque le Parlement européen et le Conseil sont convenus d'une décision concernant un dispositif d'AMF à hauteur de 90 millions d'euros, parallèlement à un programme triennal du Fonds monétaire international. Cette assistance a pris la forme d'une subvention de 90 millions d'euros, versée en trois tranches entre décembre 2010 et avril 2012. En 2017, un nouveau [dispositif d'AMF](#) a été adopté, prévoyant l'octroi de 100 millions d'euros sous la forme de subventions et de prêts à moyen terme, répartis en trois enveloppes de 30 millions d'euros. Cependant, la troisième et dernière tranche a été annulée car la période couverte par le programme avait déjà pris fin en juillet 2020.

Enfin, la Commission européenne a adopté, en avril 2020, une proposition relative à un [dispositif d'AMF](#) à hauteur de 3 milliards d'euros en faveur de 10 partenaires de l'élargissement et du voisinage, afin de les aider à limiter les retombées économiques de la pandémie de coronavirus. Dans le cadre de ce dispositif, l'Union a approuvé un programme d'AMF pour un montant de 100 millions d'euros en faveur de la Moldavie. La première tranche de 50 millions d'euros a été décaissée le 25 novembre 2020; la deuxième et dernière tranche a été décaissée le 8 octobre 2021. Comme condition préalable à l'octroi de chaque tranche de l'AMF, la Moldavie et l'Union ont signé des protocoles d'accord, aux termes desquels la Moldavie a accepté que le versement de l'aide soit subordonné à l'obtention par le pays d'un bilan financier satisfaisant et stable, ainsi que d'une évaluation positive de la Commission européenne quant aux avancées réalisées en matière de stabilisation économique et de réformes structurelles.

3.4. Autres outils et programmes de soutien de l'Union européenne

En tant que pays voisins, la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) bénéficient du statut de membre associé pour ce qui est des fonds européens pour l'innovation et la recherche. Les trois pays ont signé avec l'Union un accord qui permet à leurs communautés scientifiques d'accéder au programme de soutien Horizon Europe, doté de 95,5 milliards d'euros, et ce dans les mêmes

conditions que les États membres de l'Union. Les fonds sont généralement attribués sur la base d'appels d'offres, auxquels des consortiums participent en présentant des projets de recherche. Les trois pays ont déjà participé à plusieurs projets de financement couronnés de succès portant sur diverses thématiques innovantes. Par ailleurs, l'Ukraine et la Moldavie sont membres associés du programme Europe créative, qui soutient les secteurs de la culture et de la création.

Les trois pays peuvent utiliser et ont utilisé d'autres fonds de l'Union européenne, tels que ceux alloués à l'aide humanitaire de l'Union. L'Ukraine compte sur ces fonds pour ses régions orientales depuis le début du conflit en 2014. Selon les [chiffres](#) de la Commission européenne, entre 2014 et 2021, l'Union a fourni 1 milliard d'euros à l'Ukraine au titre de l'aide d'urgence et de l'aide au redressement rapide. Au cours de la même période, les États membres ont contribué à hauteur de 268,9 millions d'euros à l'aide humanitaire à destination de l'Ukraine, et 193,7 millions d'euros du budget de l'Union y ont été consacrés. En 2008, à la suite de l'agression militaire russe contre la Géorgie, ce pays a activé le mécanisme d'aide humanitaire européenne. Enfin, la Moldavie a recours à l'aide humanitaire de l'Union depuis l'[afflux de réfugiés](#) en provenance d'Ukraine qui a fait suite à l'invasion russe de février 2022.

La présente étude ne cherche pas à dresser un tableau complet de tous les instruments de soutien; en outre, un grand nombre des fonds mis à disposition au titre de ces instruments sont de moindre importance par rapport à ceux présentés dans les sections qui précèdent, mais surtout, ils ne sont pas liés au partenariat oriental ou subordonnés aux avancées réalisées dans la mise en œuvre des accords d'association et des programmes d'association. Dans le contexte actuel, il convient encore de mentionner les [décisions](#) prises par le Conseil en 2022 (jusqu'en mai), accordant aux forces armées ukrainiennes un montant total de 2 milliards d'euros au titre du soutien aux dépenses militaires – poste budgétaire rendu possible grâce à la [facilité européenne pour la paix](#) récemment mise en place¹⁰.

¹⁰ B. Bilquin, [The European Peace Facility: A new tool in action](#), EPRS, Parlement européen, février 2022. B. Bilquin, [Russia's war on Ukraine: The EU's financing of military assistance to Ukraine](#), EPRS, Parlement européen, mai 2022.

4. Mise en œuvre des accords d'association

4.1. Organes pour le suivi et l'évaluation

L'accord d'association entre l'Union et l'Ukraine a été signé en juin 2014, puis appliqué à titre provisoire à partir de novembre 2014 avant d'entrer pleinement en vigueur en janvier 2017. Les AA conclus d'une part entre l'Union, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) et la Géorgie et, d'autre part, entre l'Union, la CEEA et la Moldavie ont été signés à la même date et appliqués à titre provisoire à partir de septembre 2014, avant d'entrer pleinement en vigueur en juillet 2016.

L'Union assure le suivi et l'évaluation de l'application des AA par l'intermédiaire de structures mises en place conformément aux dispositions des accords. Les chapitres relatifs au cadre institutionnel de chacun des AA précisent les modalités d'institution et de fonctionnement de quatre organes par pays: un conseil d'association, un comité d'association, une commission parlementaire d'association et une plateforme de la société civile. Leurs missions sont les suivantes.

- Le **conseil d'association** a pour mission principale de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'AA, ainsi que de réexaminer périodiquement l'AA à la lumière de ses objectifs. Le conseil d'association se réunit au niveau ministériel, régulièrement, au moins une fois par an. De plus, le conseil d'association examine toutes les questions importantes qui se posent dans le cadre de l'AA, ainsi que toutes les autres questions bilatérales d'intérêt mutuel.
- Le comité d'association a pour mission d'assister le conseil d'association dans l'exercice de ses fonctions. En principe, il doit être composé de vice-ministres et de hauts fonctionnaires de l'Union ainsi que de Géorgie, de Moldavie et d'Ukraine.
- La **commission parlementaire d'association (CPA)** est composée de représentants du Parlement européen et des parlements de [Géorgie](#), de [Moldavie](#) et d'[Ukraine](#). Il s'agit d'un forum permettant aux députés de se rencontrer et d'échanger leurs points de vue. Chaque commission parlementaire d'association arrête son propre règlement intérieur.
- La **plateforme de la société civile (PSC)** a été instituée dans le but de favoriser des rencontres régulières entre les représentants des sociétés civiles des parties à l'AA. La PSC est composée de représentants de la société civile de l'Union, notamment des membres du Comité économique et social européen, et de représentants de la société civile en [Géorgie](#), en [Moldavie](#) et en [Ukraine](#). Chaque PSC arrête son propre règlement intérieur.

Dans le cas de l'Ukraine, des sommets bilatéraux sont également organisés en vertu de l'article 460, paragraphe 1, de l'AA, qui dispose que le niveau le plus élevé du dialogue politique et stratégique entre les parties est celui du sommet.

Les constatations de l'Union résultant de ce suivi et de cette évaluation de l'application et de la mise en œuvre des accords d'association se retrouvent également: a) dans les conclusions du Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne sur la coopération de l'Union avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine et b) dans les rapports sur la mise en œuvre des accords d'association établis conjointement par la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Les derniers documents élaborés par les organes précités en ce qui concerne la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine sont présentés ci-après (par ordre chronologique).

4.1.1. Ukraine

La Commission européenne et le SEAE ont [publié](#) leur dernier **rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association** en novembre 2020. Dans ce rapport, il est observé qu'avant l'apparition de la pandémie de COVID-19 en Ukraine, le Parlement et le gouvernement, respectivement élu et formé en 2019, ont connu, au cours de leurs premiers mois d'existence, une activité législative rapide, traduisant les attentes des citoyens ukrainiens en matière de réformes. Le programme du gouvernement actuel comprend une section consacrée à la mise en œuvre de l'AA, qui est considérée comme une priorité. Avant la publication du rapport de 2020 sur la mise en œuvre de l'accord d'association, le gouvernement ukrainien avait également redoublé d'efforts pour donner la priorité aux réformes législatives relatives aux engagements pris dans le cadre de l'AA et à la coordination des actions. Un nouveau code électoral qui harmonise les règles applicables à tous les types d'élections a été adopté en décembre 2019 (puis a fait l'objet de modifications en juillet 2020), afin de combler les lacunes techniques. En octobre 2020, des élections locales à l'échelle nationale se sont déroulées conformément au nouveau code. Elles ont été organisées sur la base d'une nouvelle structure administrative résultant de la réforme de la décentralisation.

Dans l'ensemble, le rapport de 2020 sur la mise en œuvre de l'accord d'association concluait que l'Ukraine avait mené à bien sa transition démocratique et le renouvellement de ses institutions essentielles en 2019, et qu'elle avait avancé rapidement dans la mise en œuvre de son AA et des réformes demandées par ses citoyens au début de l'année 2020. Depuis lors, les effets de la pandémie de COVID-19, conjugués à «certains changements brusques au niveau du personnel du gouvernement et des agences d'État», ont eu des répercussions considérables sur les actions en cours et sur le rythme des réformes. En outre, le rapport indique que le pays a eu tendance à recourir à des politiques protectionnistes et non compatibles avec l'AA pour faire face aux problèmes économiques déclenchés par la pandémie. Par ailleurs, des mesures concertées seraient nécessaires dans des secteurs tels que l'énergie et la gouvernance des entreprises d'État, ainsi que d'autres réformes essentielles dans le domaine du système judiciaire, de la lutte contre la corruption¹¹ et, plus généralement, de l'état de droit.

La [septième session](#) du **conseil d'association UE-Ukraine** s'est tenue le [11 février 2021](#) à Bruxelles, sous la coprésidence de Josep Borrell, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et Denys Shmyhal, Premier ministre ukrainien. Les participants ont examiné la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Ukraine, l'accent étant mis sur les réformes politiques, l'état de droit, la coopération économique, le commerce, et l'évolution de la situation en ce qui concerne la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

Les participants au conseil sont convenus de la nécessité pour l'Ukraine d'intensifier ses efforts en vue de renforcer l'état de droit et d'assurer l'indépendance et l'efficacité de ses institutions de lutte contre la corruption, afin d'obtenir une large confiance du public ainsi que son appui dans la lutte contre la fraude. Le conseil d'association a réaffirmé qu'il condamnait fermement la violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine par les forces armées russes et qu'il était favorable à une solution politique pacifique et durable. La nécessité d'une mise en œuvre complète des accords de Minsk par toutes les parties a été soulignée et la responsabilité de la Russie à cet égard a été mise en avant. L'Union a rappelé que la portée et la durée des sanctions économiques à l'encontre de la Russie demeurent liées à la mise en œuvre complète des accords de Minsk.

Le **23^e sommet UE-Ukraine**, qui s'est tenu le [12 octobre 2021](#) à Kiev, a donné lieu à l'adoption d'une [déclaration conjointe](#). Parmi les sujets abordés, les dirigeants ont reconnu, comme lors du sommet précédent, l'importance de renforcer encore la coopération en matière de lutte contre les menaces hybrides et de lutte contre la désinformation. L'Union a déclaré qu'elle continuerait à soutenir la

¹¹ Constat corroboré par le rapport spécial 23/2021 de la Cour des comptes européenne: [Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE](#), septembre 2021.

résilience de l'Ukraine, notamment par le renforcement des médias indépendants et de l'environnement réglementaire, ainsi qu'en partageant les bonnes pratiques en matière de liberté des médias, d'éducation aux médias et de communications stratégiques et en appuyant les initiatives ukrainiennes visant à lutter contre la désinformation.

Lors du sommet de 2021, les dirigeants ont souligné le rôle important joué par la société civile, les jeunes et les médias indépendants dans tous les aspects de la vie publique et politique, dans le contexte des campagnes de désinformation menées contre l'Union européenne et l'Ukraine, notamment par la Russie. L'Union et l'Ukraine se sont félicitées de la première réunion UE-Ukraine au titre du dialogue sur la cybersécurité, qui s'est tenue le 3 juin 2021 et se sont déclarées prêtes à lancer le prochain cycle de dialogue au cours du deuxième trimestre de 2022. L'importance d'approfondir la coopération interinstitutionnelle en matière de cybersécurité a également été soulignée.

En amont du sommet de 2021, le [Reforms Delivery Office](#) [bureau ukrainien d'exécution des réformes], organe consultatif auprès du cabinet des ministres de l'Ukraine, coordonné par le Premier ministre du pays, a publié un [article](#) récapitulant les principales réalisations de l'année 2021. Cet article fait état d'avancées importantes dans des domaines tels que le processus continu de réforme de l'administration publique; la réforme de la lutte contre la corruption, notamment avec le [rétablissement du système électronique de déclaration de patrimoine](#); l'approbation des projets de loi sur la privatisation et la gouvernance des entreprises d'État; [la réforme foncière](#), qui a permis l'instauration d'un marché foncier national; et la [participation](#) de l'Ukraine au [pacte vert pour l'Europe](#).

La **13^e réunion informelle extraordinaire de la CPA UE-Ukraine** s'est tenue le [24 mars 2022](#). Les membres de la CPA ont eu un échange de vues avec des représentants de la Commission européenne, du SEAE et du gouvernement ukrainien au sujet de l'agression perpétrée par la Russie, de la voie européenne suivie par l'Ukraine et de la responsabilité des crimes de guerre et des violations du droit humanitaire international. À l'issue de la réunion, une [déclaration](#) conjointe de la CPA UE-Ukraine a été adoptée au nom de l'ensemble de la CPA, portant un message fort d'unité et de solidarité avec l'Ukraine.

La **11^e réunion de la PSC UE-Ukraine** s'est tenue le [20 avril 2022](#) à Bruxelles. Lors de cette réunion, les membres de la PSC ont condamné l'agression non provoquée lancée par la Russie contre l'Ukraine et ont invité la communauté européenne à veiller à ce que les crimes de guerre commis en Ukraine fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites. Les membres ont dressé un bilan positif des avancées de l'Ukraine dans le respect de ses obligations au titre de l'AA et ont souligné que ce pays était prêt à intégrer l'Union. Ils ont demandé aux organes de l'Union d'«accélérer» le processus de formalisation de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union et d'aider à la mise en œuvre des réformes sectorielles, tout en continuant à œuvrer à l'intégration de l'Ukraine au marché unique de l'Union en vertu de l'AA.

La **14^e réunion de la CPA UE-Ukraine** [s'est tenue](#) les 8 et 9 juin 2022 à Strasbourg. Les membres de la CPA ont eu un échange de vues avec des représentants de la Commission européenne, du SEAE, du gouvernement ukrainien et de la société civile au sujet du statut de pays candidat potentiel de l'Ukraine, de la reconstruction après la guerre, du soutien de l'Union en faveur de la résilience économique et de la capacité d'exportation de l'Ukraine, ainsi que de l'aide humanitaire.

En avril 2022, le SEAE a [publié](#) le **rapport annuel 2021 de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde**, accompagné de [mises à jour par pays](#). Selon ce rapport, en ce qui concerne l'Ukraine, le pays reste caractérisé par une société civile très dynamique, qui joue un rôle clé pour encourager les réformes. Bien que le paysage médiatique ukrainien reste l'un des plus diversifiés de la région, des préoccupations persistent quant à la part disproportionnée des chaînes de médias appartenant à des oligarques et à la sécurité des journalistes. Le travail des militants de

la lutte contre la corruption reste crucial, étant donné la nécessité constante d'intensifier les efforts en la matière et de renforcer l'état de droit. La société civile n'a cessé de plaider en faveur d'une réforme globale du système judiciaire, notamment une réforme de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, et a joué un rôle important en préconisant l'adoption de lois essentielles dans le domaine judiciaire.

Par ailleurs, le rapport indique que les droits des personnes appartenant à des minorités en Ukraine sont généralement respectés, mais que les ressources financières et administratives consacrées à la promotion et à la protection de leurs droits pourraient être améliorées. L'Union européenne, et notamment la délégation de l'Union en Ukraine, ont continué à publier des déclarations condamnant les violations des droits de l'homme dans la péninsule de Crimée qui a été illégalement annexée et dans les zones non contrôlées par le gouvernement. La délégation de l'Union a utilisé de manière intensive les outils que sont les médias sociaux pour faire part de ses préoccupations quant aux violations des droits de l'homme commises pendant la pandémie de COVID-19 et pour exprimer son soutien aux autorités dans les efforts qu'elles déploient pour multiplier les initiatives en faveur des droits de l'homme. La délégation de l'Union en Ukraine et les États membres de l'Union ont publié plusieurs déclarations publiques au niveau local et des déclarations conjointes sur différentes questions liées aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, notamment dans le cadre du groupe des Sept (G7).

4.1.2. Géorgie

En février 2021, la Commission européenne et le SEAE ont [publié](#) leur dernier **rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association** concernant la Géorgie. Ce rapport indiquait que la Géorgie avait «continué de se consacrer à la mise en œuvre de l'accord d'association et de respecter les obligations et engagements qui y sont liés, malgré les difficultés posées par la pandémie de COVID-19». L'alignement sur l'acquis de l'Union, ainsi que sur les normes européennes en matière de droits de l'homme, s'était globalement poursuivi. Néanmoins, il a été constaté qu'à l'avenir, un engagement manifeste en faveur de la consolidation de la démocratie et de la réforme du système judiciaire constituerait un facteur fondamental pour la poursuite des progrès sur la «voie européenne» de la Géorgie.

En outre, selon le rapport, tout au long de l'année 2021, il conviendra de mettre en œuvre la quatrième série de réformes judiciaires et de continuer à faire respecter les normes les plus élevées en matière d'éthique et d'intégrité dans le système judiciaire. À cet égard, le rapport de 2021 indiquait qu'il serait important de mettre la procédure de sélection des juges de la Cour suprême en conformité avec les normes européennes dans les meilleurs délais et qu'aucun autre juge de la Cour suprême ne devait être nommé sur la base du cadre juridique existant au moment de la publication du rapport de 2021 sur la mise en œuvre de l'accord d'association.

Dans le rapport, la Géorgie était invitée à traiter de manière proactive le nombre élevé de demandes d'asile infondées présentées aux États membres de l'Union par des citoyens géorgiens, en étroite coopération avec la Commission et les États membres de l'Union, de façon à assurer la mise en œuvre effective de la législation relative aux règles et procédures applicables aux citoyens géorgiens qui sortent de Géorgie et à ceux qui y entrent. Enfin, il y était observé qu'il serait essentiel d'assurer une reprise inclusive, verte et durable après la crise liée à la COVID-19 et de réaliser de nouvelles avancées en matière de transition et de culture numériques.

En avril 2022, la Commission européenne a publié le **rapport annuel 2020 de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde**, accompagné de [mises à jour par pays](#). Dans ce rapport, il est constaté qu'en 2021, la Géorgie a continué à s'acquitter de ses obligations au titre de l'AA. Ceci étant, le pays a présenté des lacunes par rapport à un certain nombre d'engagements, notamment en ce qui concerne l'état de droit et la bonne gouvernance (précisions ci-après). Le rapport souligne l'importance du dialogue politique régulier entre l'Union et la Géorgie. L'Union a également

participé à la médiation de la crise politique découlant des élections législatives de 2020, en assurant une médiation de haut niveau menée par Charles Michel, président du Conseil européen. Ces démarches ont abouti à l'«accord du 19 avril», qui comporte un certain nombre de réformes et d'autres engagements de la part des signataires. En juillet 2021, le parti au pouvoir s'est retiré de l'accord, en arguant du fait que le principal parti d'opposition ne l'avait pas signé (il ne l'a fait qu'ultérieurement) et en déclarant publiquement qu'il s'engageait à mener à bien les réformes prévues par l'accord.

Par ailleurs, le rapport indique que le 26 janvier 2021, la Géorgie a fait l'objet d'un examen dans le cadre du troisième cycle de l'[examen périodique universel](#) (EPU); il s'agit d'un exercice de suivi effectué par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies. Les avancées de la Géorgie en matière de promotion des droits de l'homme ont bénéficié d'un appui général. Parmi les problèmes recensés figurent la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre, le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, les atteintes aux droits de fondamentaux des personnes appartenant à des minorités et la situation dans les régions séparatistes. L'[enquête](#) ordonnée par la Cour pénale internationale, portant sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité commis par la Russie et ses mandataires pendant la guerre d'août 2008 en Géorgie, est en cours.

La sixième session du **conseil d'association** pour faire le point sur l'état des relations bilatérales UE-Géorgie s'est tenue le [16 mars 2021](#). Le conseil d'association a pris note du [rapport de 2021 sur la mise en œuvre de l'accord d'association](#) concernant la Géorgie et a évalué l'état des relations entre l'Union et la Géorgie depuis sa dernière [session](#) en mars 2019. Selon le rapport, les élections du 31 octobre et du 21 novembre 2020 étaient ouvertes à la concurrence et les libertés fondamentales ont été respectées.

Ossétie du Sud et Abkhazie – L'Union européenne et les territoires séparatistes géorgiens

L'Ossétie du Sud et l'Abkhazie résistent au contrôle du gouvernement géorgien depuis l'indépendance du pays. En 2008, les conflits entre les forces géorgiennes et sud-ossètes ont dégénéré en guerre, dans laquelle la Russie est intervenue du côté des séparatistes. L'Union ne reconnaît pas l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud comme des États indépendants et s'est déclarée à plusieurs reprises attachée à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

Source: M. Russell, [Georgia's bumpy road to democracy](#), 2021.

Le conseil d'association a [salué](#) les avancées de la Géorgie sur la voie européenne, notamment dans le contexte difficile lié à la COVID-19. Il a toutefois attiré l'attention sur l'aggravation de la polarisation politique en Géorgie. Le conseil d'association est convenu qu'il serait essentiel que tous les acteurs continuent à œuvrer dans le cadre d'une médiation appuyée par l'Union en vue de trouver une solution à la crise politique en Géorgie. La nécessité de poursuivre les efforts pour renforcer les institutions démocratiques, consolider la démocratie pluraliste et faire avancer les réformes a également été soulignée.

S'agissant de l'état de droit, le conseil d'association a en outre salué les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes, tout en étant conscient que le travail doit se poursuivre, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance et de la responsabilisation du pouvoir judiciaire, ainsi que la mise en conformité de la procédure de nomination des juges de la Cour suprême avec les normes européennes. De même, les avancées réalisées dans la mise en œuvre de la stratégie de la Géorgie en matière de droits de l'homme et de son plan d'action, ainsi que le travail important accompli par le service chargé de la protection des droits de l'homme au sein du ministère de l'intérieur, ont été salués. L'Union a réaffirmé son engagement à aider la Géorgie à cet égard.

Certains des sujets déjà abordés lors de la précédente session, en 2019, ont été rappelés: par exemple, les avantages qu'apporte l'exemption de visa pour les déplacements à court terme dans les pays de l'espace Schengen. L'Union a encouragé la Géorgie à renforcer sa coopération avec les

États membres de l'Union pour lutter contre la migration irrégulière et la criminalité organisée. Les deux parties ont salué le renouvellement de l'accord de travail signé entre la Géorgie et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (anciennement Frontex), ainsi que l'acquisition par la Géorgie du statut d'observateur au sein du réseau européen des migrations.

Sur le plan international, le conseil d'association a réaffirmé le rôle stratégique que joue la Géorgie dans le domaine de l'énergie, des transports et de la connectivité, et de plus en plus en tant que plaque tournante du transport et de la logistique dans la région. Il a également souligné le rôle essentiel de la Géorgie en tant que partenaire de la sécurité énergétique européenne et a insisté sur son rôle de pays de transit permettant aux ressources en hydrocarbures de la mer Caspienne d'atteindre les marchés européens, notamment par le corridor gazier méridional et par la mer Noire. Par ailleurs, l'Union a réaffirmé son attachement indéfectible à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues. L'importance cruciale des discussions internationales de Genève pour examiner et résoudre les problèmes découlant du conflit de 2008 entre la Russie et la Géorgie a été soulignée. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la signature d'un programme pour la mise en place d'un «espace socio-économique commun» entre la Russie et la région géorgienne d'Abkhazie, occupée par la Russie, qui conduirait à une annexion russe de facto. Dans ce contexte, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie ont été mises en avant.

Le [30 juin 2021](#), la septième réunion de la PSC s'est tenue à Tbilissi, en Géorgie, par vidéoconférence. Les membres ont examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'AA. Des responsables gouvernementaux et des représentants du parlement ont discuté des résultats et de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'[accord du 19 avril 2021 entre les forces politiques en Géorgie](#), ainsi que des répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'avancement de la mise en œuvre de l'AA. Les participants à la réunion se sont également penchés sur l'état d'avancement du processus de réforme du système judiciaire, ainsi que sur des questions relatives à la santé, notamment la santé mentale, et les services de santé pour les personnes les plus vulnérables, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

Le Parlement européen et le Parlement géorgien ont organisé la dixième réunion de leur CPA le [10 février 2022](#) à Bruxelles. À l'issue de cette réunion, Marina Kaljurand (S&D, Estonie), présidente de la délégation pour les relations avec le Caucase du Sud, a [publié une déclaration](#) indiquant que le niveau de soutien en faveur de l'intégration à l'Union européenne reste «très élevé» en Géorgie, aussi bien au sein de la population qu'au niveau des différents partis. L'Union s'est félicitée de l'engagement de la Géorgie à harmoniser sa législation avec l'acquis de l'Union, conformément à l'AA, mais a relevé un certain nombre de domaines qui pourraient faire l'objet d'améliorations, tels que la responsabilisation des services répressifs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la lutte contre la discrimination à l'égard des groupes vulnérables et des minorités.

Au cours de la réunion, l'Union a fait part de ses préoccupations quant aux dysfonctionnements constatés lors des élections législatives de 2020 et des élections municipales de 2021, mentionnés dans les [rapports](#) établis par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Parmi les autres préoccupations soulevées figurent la poursuite de la nomination des juges de la Cour suprême malgré l'absence d'alignement sur les normes européennes; la réforme des tribunaux ordinaires, la suppression du service de l'inspecteur de l'État; et la lenteur des avancées en matière de réforme constitutionnelle. La polarisation des paysages politique et médiatique est considérée comme un obstacle majeur au développement démocratique de la Géorgie.

4.1.3. Moldavie

La Commission européenne et le SEAE ont publié leur dernier [rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association](#) concernant la Moldavie en octobre 2021. Des élections présidentielles et des

élections législatives anticipées ont eu lieu au cours de la période considérée. Selon les [constatations et conclusions préliminaires](#) de l'OSCE et du BIDDH, les élections ont été bien administrées, étaient ouvertes à la concurrence et les libertés fondamentales ont été respectées. Au cours de la période considérée, les réformes du secteur de la justice ont globalement marqué le pas, mais la situation a quelque peu évolué grâce à l'adoption par le Parlement de la nouvelle [stratégie 2021-2024 visant à garantir l'indépendance et l'intégrité du secteur de la justice](#), en date du 26 novembre 2020.

Selon le rapport, après les solides avancées réalisées au cours du deuxième semestre de 2019, l'Union européenne attendait des autorités moldaves qu'elles prennent d'urgence des mesures sérieuses pour poursuivre la réforme judiciaire tant attendue, afin de regagner la confiance du public à l'égard du système judiciaire et de l'administration publique, et d'améliorer le climat des affaires et des investissements dans le pays. Or, malgré quelques avancées dans plusieurs domaines, le deuxième semestre de 2020 a été marqué par un accroissement des préoccupations liées: i) au recul des normes en matière d'état de droit et dans le secteur de la justice; ii) à l'absence de progrès et aux évolutions négatives dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent; iii) à la non-progression de l'enquête sur la fraude bancaire de 2014; et iv) à la nomination de quatre membres non professionnels au Conseil supérieur de la magistrature, au mépris des normes européennes et des [recommandations de la Commission de Venise](#).

Néanmoins, au vu de la clarté des résultats des élections législatives anticipées, le peuple moldave a démontré son attachement à la démocratie et à l'état de droit, en confiant un mandat explicite et fort au Partidul Acțiune și Solidaritate (Parti action et solidarité) pour qu'il commence à mettre en œuvre l'ambitieux programme de la présidente Maia Sandu visant à lutter contre la corruption, à améliorer le système judiciaire et à combattre la pauvreté.

La 8^e réunion de la PSC UE-Moldavie s'est tenue le [28 octobre 2021](#) à Chisinau. Les membres de la PSC se sont félicités des résultats des élections législatives anticipées tenues en juillet 2021, qui ont donné à la Moldavie une occasion importante de renforcer encore son intégration politique et économique avec l'Union et d'accélérer la mise en œuvre de l'accord d'association et de libre-échange approfondi et complet.

Les membres de la PSC ont pris note du rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association concernant la Moldavie, publié en octobre 2021 par la Commission européenne et le SEAE. Ils ont convenu que les forces favorables aux réformes devaient profiter de cette dynamique propice pour poursuivre le programme ambitieux visant à lutter contre la corruption et à réduire le rôle des oligarques dans l'élaboration des politiques, ainsi que pour poursuivre la réforme judiciaire et administrative et la lutte contre la pauvreté.

La sixième session du conseil d'association UE-Moldavie s'est tenue le [28 octobre 2021](#) à Bruxelles. Les parties se sont félicitées de la reprise du dialogue de haut niveau et ont souligné l'importance du suivi de ses résultats. Le conseil a pris bonne note des aspirations européennes et du choix européen de la Moldavie. Il a réaffirmé la volonté commune de l'Union et de la Moldavie de renforcer l'association politique et d'approfondir l'intégration économique en travaillant en partenariat étroit sur la base d'un engagement mutuel, inscrit dans l'AA, en faveur des réformes et des valeurs communes que sont la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'état de droit.

La session du conseil d'association a eu lieu dans le contexte d'une [crise grave de l'approvisionnement en gaz](#) en Moldavie, à la suite de la non-prorogation du contrat de gaz à long terme du pays par Gazprom, en septembre 2021. L'Union européenne a soutenu la Moldavie tout au long de cette période, notamment en mettant à sa disposition des conseils spécialisés pour élaborer des solutions et des scénarios de diversification des sources et des voies d'approvisionnement en énergie. Un [dialogue de haut niveau sur l'énergie](#) a été engagé entre

Kadri Simson, commissaire européen à l'énergie et Natalia Gavrița, Première ministre; dans ce contexte, une réunion de hauts fonctionnaires a eu lieu en marge du conseil d'association, afin d'examiner la situation et les possibilités de soutien immédiat et à moyen terme de l'Union à la Moldavie. L'Union a indiqué qu'elle était disposée à mettre son savoir-faire au service de la Moldavie (et de l'Ukraine) afin de garantir le respect total des normes et engagements européens et internationaux.

La 11^e réunion de la CPA UE-Moldavie s'est tenue les [6 et 7 avril 2022](#) à Strasbourg. Les membres de la CPA ont exprimé haut et fort leur solidarité avec la Moldavie et leur soutien à son égard, le pays ayant été durement touché par l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Russie contre l'Ukraine. La CPA a adopté une déclaration et des recommandations saluant la solidarité dont les autorités et les citoyens moldaves font preuve envers les réfugiés ukrainiens. La CPA a accueilli favorablement la demande d'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne et a invité les institutions de l'Union à accorder au pays le statut de candidat à l'adhésion, conformément à l'article 49 du traité UE et «sur la base de ses mérites». Elle a également demandé qu'en attendant, le pays soit intégré au marché unique de l'Union. Par ailleurs, le souhait d'un règlement global et pacifique du conflit en Transnistrie, en dépit des questions soulevées par le format de négociation «5+2», a été mis en avant.

Le territoire prorusse de Transnistrie

La Transnistrie, tout comme l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, constitue un «conflit gelé» de l'ère post-soviétique. Au printemps 1992, une guerre civile qui a duré deux mois a éclaté entre la Moldavie et son territoire prorusse de Transnistrie. Toutefois, depuis l'accord de cessez-le-feu de 1992, il n'y a pas eu de reprise du conflit armé. L'UE est l'un des deux observateurs des négociations au format «5+2» sur la Transnistrie menées sous l'égide de l'OSCE. L'UE ne reconnaît pas la Transnistrie comme un État indépendant et s'est déclarée à plusieurs reprises attachée à l'intégrité territoriale de la Moldavie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

Source: T. German et A. Tyushka, [Security challenges at the EU's eastern border: which role for CSDP](#), direction générale des politiques externes, Parlement européen, 2022.

En avril 2022, le SEAE a publié le rapport annuel 2021 de l'Union sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde, accompagné de mises à jour par pays. Dans le cas de la Moldavie, il ressort dudit [rapport](#) qu'en 2021, le pays a continué à mettre en œuvre l'AA, notamment ses engagements dans les domaines des droits de l'homme et de la démocratie. Des élections parlementaires ont eu lieu en juillet 2021. Elles ont été évaluées positivement par les missions internationales d'observation électorale, qui les ont jugées généralement ouvertes à la concurrence et bien gérées, malgré quelques dysfonctionnements. Si certains domaines ont connu des avancées notables, des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de renforcer l'état de droit et de mieux lutter contre la corruption, de réformer en profondeur le paysage médiatique et d'améliorer les conditions de détention. La situation des droits de l'homme dans la région de Transnistrie, qui n'est pas sous le contrôle du gouvernement central de Chisinau, reste préoccupante.

Selon le rapport, l'Union a activement favorisé le perfectionnement des compétences liées aux médias, notamment pour le secteur du journalisme d'investigation tout au long de l'année 2021, ainsi que l'amélioration de l'éducation du public aux médias. Les actions menées par l'Union en 2021 visaient par ailleurs à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que l'autonomisation des femmes, en plaidant pour la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (également appelée Convention d'Istanbul), que le parlement a finalement ratifiée en octobre 2021. En outre, l'application, pour la première fois, du double quota hommes-femmes lors des élections législatives a permis d'obtenir le taux de représentation féminine le plus élevé à ce jour au parlement moldave (40 femmes sur 101 députés).

5. Positions du Parlement européen

La présente section porte sur les résolutions relatives à la mise en œuvre des accords d'association. Les résolutions prises dans le contexte actuel des menaces liées à la Russie y sont également examinées. La section traite ensuite des résolutions concernant des thématiques spécifiques à chaque pays. Enfin, elle récapitule les positions récemment adoptées par le Parlement quant à l'adhésion des trois pays concernés à l'Union.

5.1. Mise en œuvre des accords d'association

Depuis l'entrée en vigueur des trois accords d'association, le Parlement européen a examiné de près et appuyé leur mise en œuvre. À cette fin, le Parlement a publié deux résolutions sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord avec l'Ukraine ([décembre 2018](#) et [février 2021](#)), deux résolutions concernant l'accord avec la Géorgie ([novembre 2018](#) et [septembre 2020](#)) et trois autres encore pour ce qui concerne la Moldavie ([novembre 2018](#), [octobre 2020](#) et [mai 2022](#)).

Dans ces résolutions, le Parlement dresse un état des lieux et se félicite des programmes de réforme ambitieux que les pays ont mis en place sur la voie de leur intégration économique et de leur association politique avec l'Union. En outre, le Parlement a eu l'occasion d'y exprimer son approbation quant à l'amélioration générale des normes pour les élections locales et nationales qui ont eu lieu dans les trois pays. Dans toutes leurs résolutions, les députés européens ont placé les avancées sur le plan des valeurs fondamentales au centre de leurs préoccupations. Les députés n'ont eu de cesse d'insister sur la nécessité de poursuivre la réforme du système judiciaire de l'Ukraine et de démanteler les oligarchies présentes dans son économie et son paysage médiatique. Ils ont fait part de leurs inquiétudes quant au recul de la liberté des médias et à la polarisation politique en Géorgie, et ont insisté sur la nécessité de réformer le système judiciaire et d'assurer la protection des minorités. S'agissant de la Moldavie, les députés ont indiqué qu'ils restaient préoccupés par la corruption et par les défaillances graves dans le secteur de la justice.

La sécurité et l'intégrité territoriale occupent également une place importante dans ces résolutions. Le Parlement s'est systématiquement prononcé contre les agressions russes se produisant en Géorgie, en Moldavie et en [Ukraine](#). Il a maintes fois condamné l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol par la Russie, ainsi que l'occupation de facto des régions de Donetsk et de Louhansk. Le Parlement a également condamné les cyberattaques contre les institutions et les médias géorgiens qui sont largement attribuées à des acteurs russes. De plus, il a dénoncé l'occupation illégale, par la Fédération de Russie, des régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali, ainsi que de l'Ossétie du Sud. Enfin, le Parlement a aussi condamné les agressions russes contre la Moldavie.

Dans ce contexte, il convient également de mentionner la résolution de [juillet 2021](#) relative à la coopération entre l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le cadre des relations transatlantiques. Dans cette dernière, le Parlement souligne que l'Union peut jouer un rôle important en matière de soutien à la politique de la porte ouverte de l'OTAN par le maintien d'étroites relations politiques et opérationnelles avec les pays candidats concernés, à savoir l'Ukraine et la Géorgie. Le Parlement invite l'Union européenne et l'OTAN à multiplier et étendre les engagements actuels visant à contrer les agressions et activités directes et indirectes de la Russie à l'encontre de la Géorgie, de la Moldavie et de [l'Ukraine](#).

5.1.1. Ukraine

Parmi un certain nombre de résolutions concernant l'Ukraine prises au cours de ces deux dernières années, le Parlement a adopté, le [29 avril 2021](#), une résolution sur la Russie, le cas d'Alexeï Navalny, la concentration de troupes à la frontière ukrainienne et les attaques russes contre la République tchèque. Il y est indiqué qu'en cas d'invasion de l'Ukraine par la Russie, les importations

européennes d'énergie en provenance de Russie doivent être immédiatement stoppées, que la Russie doit être exclue du système de paiement SWIFT et que les avoirs dans l'Union européenne des principaux oligarques et de leurs familles doivent être gelés et leurs visas annulés. Le Parlement a également demandé de manière générale de réduire la dépendance de l'Union à l'égard de l'énergie russe, de stopper le projet Nord Stream 2 et de mettre un terme à la construction de centrales nucléaires par Rosatom. Ces éléments s'inscrivaient dans le cadre d'une démarche de l'Union dont l'objectif était de décourager la Russie en lui faisant comprendre clairement le coût de la guerre.

Le [16 décembre 2021](#), le Parlement a de nouveau adopté une résolution relative à la situation à la frontière ukrainienne et dans les territoires ukrainiens occupés par la Russie. La Russie avait commencé à envoyer un grand nombre de [troupes](#) à la frontière orientale de l'Ukraine et à l'intérieur de la Crimée occupée. La résolution formulait des exigences et des avertissements similaires à ceux de la résolution précédente à l'adresse de la Russie, et invitait l'Union à renforcer sa coopération énergétique avec l'Ukraine. Par ailleurs, l'importance, dans ce contexte, de ménager à l'Ukraine des perspectives crédibles pour son adhésion à l'Union européenne y était soulignée.

Le 24 février 2022, à la suite de l'annonce de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les dirigeants du Parlement ont [publié une déclaration](#). La Conférence des présidents a condamné l'invasion russe, l'estimant non provoquée, injustifiée et illégale. Le Parlement européen s'est déclaré favorable à une réponse européenne et internationale sans précédent, incluant de nouvelles et sévères sanctions qui garantiront que le Kremlin sera tenu pour responsable de ses actes. Le 1^{er} mars 2022, un [débat en session plénière](#) extraordinaire a été organisé, avec la participation du président Zelensky par vidéoconférence. Le [19 mai 2022](#), une résolution a été adoptée sur la lutte contre l'impunité des crimes de guerre en Ukraine.

5.1.2. Géorgie

Le Parlement, dans ses résolutions concernant la mise en œuvre de l'AA en Géorgie ([novembre 2018](#) et [septembre 2020](#)), ainsi que dans sa résolution de [juillet 2021](#) relative à la coopération UE-OTAN, a condamné l'occupation de certaines parties du territoire géorgien et les activités de «frontiérisme» de la Russie, et a affirmé son fervent soutien à la voie choisie par la Géorgie pour son intégration européenne et euro-atlantique. Il a reconnu les progrès accomplis par la Géorgie dans la mise en œuvre de réformes approfondies, qui ont permis au pays de devenir un partenaire essentiel de l'Union dans la région. Le Parlement a souligné que la coopération renforcée et l'assistance de l'Union sont conditionnées à l'état d'avancement des réformes engagées, en particulier dans les domaines de la démocratie et de l'état de droit, y compris la séparation des pouvoirs, l'indépendance de l'appareil judiciaire et la réforme du système électoral.

5.1.3. Moldavie

Le [5 mai 2022](#), le Parlement a adopté une résolution sur l'état des lieux de la coopération UE-Moldavie. Principalement en ce qui concerne les répercussions de l'invasion russe de l'Ukraine en

Avis du Parlement sur la Moldavie

«souligne, sans chercher à préjuger du contenu de l'avis de la Commission, que les autorités moldaves sont incontestablement sur la bonne voie lorsqu'elles adoptent des réformes clés, notamment en ce qui concerne la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, qui garantiront le respect des critères de Copenhague auxquels les pays en voie d'adhésion se doivent de satisfaire, et qui visent à mettre en œuvre intégralement l'accord d'association et de libre-échange approfondi et complet; encourage les autorités moldaves à poursuivre ces réformes destinées à améliorer la vie de leurs citoyens et à rapprocher le pays des normes européennes»

Source: résolution du Parlement européen sur l'état des lieux de la coopération UE-Moldavie, [5 mai 2022](#).

Moldavie, elle indique que la gestion de près de 100 000 réfugiés qui ont trouvé refuge et transitent en Moldavie constitue une charge financière toujours plus lourde pour l'État moldave, qui se trouve lui-même dans une situation financière précaire sous l'effet du ralentissement économique dû à la pandémie et à la hausse des prix du gaz déclenchée artificiellement par Gazprom. Face à cette situation, le Parlement a demandé d'accroître encore l'assistance financière et technique envers la Moldavie, y compris par une nouvelle proposition d'assistance macro-financière composée de dons, plutôt que de prêts. En outre, le Parlement fait remarquer que plus le conflit se poursuivra, plus la République de Moldavie aura besoin d'une assistance humanitaire, sécuritaire et socio-économique. En conséquence, le Parlement se dit convaincu que l'Union doit faire preuve de solidarité avec le peuple moldave et soutenir avec détermination les efforts déployés par le pays pour faire face aux conséquences.

En ce qui concerne la résolution de [mai 2022](#) relative à la mise en œuvre de l'accord d'association avec la Moldavie, le Parlement s'est en particulier félicité de «l'ambitieux programme de réformes sans précédent du gouvernement de Natalia Gavriļița et des progrès initiaux déjà accomplis dans sa mise en œuvre, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la corruption, la transparence croissante dans la gouvernance publique, la progression des réformes dans le domaine de l'état de droit et de la numérisation, l'amélioration du niveau de vie des populations les plus vulnérables et l'amélioration du climat des affaires dans le pays». Le Parlement précise en outre les domaines dans lesquels de nouvelles avancées sont attendues pour tous les éléments précités.

5.2. Demandes d'adhésion à l'Union européenne

Depuis longtemps, le Parlement européen soutient les trois pays candidats sur la «voie européenne» qu'ils ont choisie, ainsi que les avancées qu'ils réalisent et qui devraient aboutir à leur intégration politique dans l'Union. L'invasion de grande envergure de l'Ukraine par la Russie a considérablement accéléré ce processus. Comme indiqué ci-avant, l'Ukraine a officiellement demandé le 28 février 2022 à devenir un État membre de l'Union, tandis que la Géorgie et la Moldavie ont présenté leur demande une semaine plus tard, le 3 mars 2022. Le Conseil européen a lancé le processus d'adhésion en activant la première étape du processus prévu par l'article 49 du traité UE lorsque les dirigeants, réunis les 10 et 11 mars 2022 à Versailles, ont invité la Commission européenne à présenter ses avis sur les demandes de la Géorgie, de la Moldavie et de [l'Ukraine](#).

En vertu de l'article 49 du traité UE, toutes les étapes du processus d'adhésion dépendent des décisions prises à l'unanimité par le Conseil européen. Néanmoins, le Parlement doit également donner son accord par un vote à la majorité. Le Parlement, qui entend jouer un rôle clé pour appuyer ce processus, a déjà publié un certain nombre de déclarations en ce sens.

Dans sa résolution du [1^{er} mars 2022](#) sur l'agression russe contre l'Ukraine, le Parlement a pour la première fois demandé «aux institutions de l'Union de faire en sorte d'accorder à l'Ukraine le statut de candidat à l'Union européenne, conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne et sur la base de ses mérites, et, dans l'intervalle, de continuer à œuvrer à son intégration dans le marché unique de l'Union, conformément à l'accord d'association». Le Parlement a réitéré cette demande dans d'autres résolutions, notamment dans sa résolution du [19 mai 2022](#) sur les conséquences sociales et économiques de la guerre russe en Ukraine pour l'Union européenne, ainsi que dans sa recommandation du [8 juin 2022](#) concernant la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne après la guerre d'agression russe contre l'Ukraine.

En ce qui concerne la Moldavie, le Parlement européen, dans sa résolution du [5 mai 2022](#) sur l'état des lieux de la coopération UE-Moldavie, s'est félicité «que la Moldavie ait présenté sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne le 3 mars 2022». Il a d'ailleurs demandé «aux institutions de l'Union d'accorder à la République de Moldavie le statut de candidat à l'Union européenne, conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne et sur la base de ses mérites, et, dans

l'intervalle, de continuer à œuvrer à son intégration dans le marché unique de l'Union et à renforcer la coopération sectorielle; il a en outre invité «la Commission à mener rapidement à bien son évaluation et à prêter complète assistance à la Moldavie au cours de ce processus».

En revanche, le Parlement s'est montré plus réservé dans sa résolution du [9 juin 2022](#) sur les violations de la liberté des médias et la sécurité des journalistes en Géorgie, où il utilise la formulation «œuvrer à» l'octroi du statut de candidat. Dans cette résolution, il a invité «les autorités géorgiennes à respecter résolument les normes les plus élevées en matière de démocratie, d'état de droit, d'indépendance de la justice, de procès équitable et de libertés fondamentales, y compris dans le domaine de la liberté des médias, et à démontrer ainsi sans ambiguïté leur détermination politique à concrétiser les aspirations européennes ambitieuses du peuple géorgien». En outre, il s'est dit «convaincu que les aspirations légitimes du peuple géorgien méritent d'être satisfaites et [a invité] dès lors les institutions de l'Union à œuvrer à l'octroi du statut de candidat à l'Union à la Géorgie, [...] à condition que les autorités géorgiennes remplissent tous les critères».

Les positions évoquées ci-avant ont été réaffirmées dans une [déclaration commune](#) des chefs des groupes politiques du Parlement européen, adressée aux chefs d'État ou de gouvernement participant au Conseil européen des 23 et 24 juin 2022:

nous vous exhortons à octroyer le statut de candidat à l'adhésion à l'UE à l'Ukraine et à la République de Moldavie, conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne et comme point de départ d'un processus fondé sur le mérite, et à œuvrer pour octroyer le même statut à la Géorgie, en répondant aux aspirations légitimes du peuple géorgien.

6. Perspectives – Les voies de l’adhésion à l’Union

6.1. Points de vue des groupes de réflexion sur les demandes d’adhésion

À la suite de la présentation, par la Géorgie, la Moldavie et l’Ukraine, de leurs demandes d’adhésion à l’Union européenne, la politique d’élargissement de l’Union ainsi que les coûts et avantages que l’Union devrait prendre en considération lorsqu’elle évalue ces demandes ont suscité un vaste débat au sein des groupes de réflexion. Les principales questions posées étaient les suivantes: «dans quelle mesure ces pays sont-ils prêts à respecter les critères de Copenhague relatifs aux conditions politiques et économiques?» et «l’Union est-elle disposée à les intégrer et est-elle en mesure de le faire?». La présente section résume de manière non exhaustive les réponses des groupes de réflexion à ces questions.

Dans quelle mesure la Géorgie, la Moldavie et l’Ukraine sont-elles prêtes à respecter les critères de Copenhague relatifs aux conditions politiques et économiques?

Carnegie Europe [observe](#) que l’invasion russe de l’Ukraine illustre les enjeux de l’opposition entre gouvernance démocratique et gouvernance autocratique. La décision et le point de vue de l’Union quant à ses futures frontières envoient un signal géopolitique fort.

Le **Centre for European Policy Studies** (CEPS) a publié un avis sur l’alignement de chacun des trois pays candidats sur les critères de Copenhague et s’est montré plutôt confiant quant à la capacité de la Moldavie et de l’Ukraine à obtenir le statut de pays candidat. Pour la Géorgie, il a [constaté](#) que les avancées dans la mise en œuvre des volets économiques de son accord d’association et de libre-échange approfondi et complet avec l’Union sont impressionnantes, mais que le pays a «régressé en ce qui concerne les principes démocratiques fondamentaux et les engagements politiques clés qu’il a pris dans le cadre de l’AA» (ce que confirme l’analyse spécialisée de l’étude récente publiée par les services [EPRS](#)).

Les conditions politiques et économiques générales définies dans les critères de Copenhague laisseraient en principe une marge d’appréciation à la Commission dans ses avis, et au Conseil européen dans ses décisions sur les candidatures. Or, dans les évaluations détaillées contenues dans les avis formulés par la Commission sur des demandes précédemment présentées (notamment par des pays des Balkans occidentaux), il existe des précédents qui seront observés de près par les pays concernés. Dès lors, l’insistance de la Commission sur un processus d’élargissement «crédible» et «fondé sur le mérite» est compréhensible dans ce contexte. L’élargissement constitue une question extrêmement sensible pour les responsables politiques et les populations des pays concernés, où les débats autour des différences de contexte historique, des réalités géographiques et des situations géopolitiques ne dissiperaient pas nécessairement les impressions d’inégalité de traitement.

L’Union est-elle disposée à les intégrer et est-elle en mesure de le faire?

Le **European Policy Centre** a [fait remarquer](#) que l’avènement d’une Union comptant plus de 30 États membres supposerait une nouvelle révision des structures internes de l’Union, ce qui relancerait le débat sur les possibilités d’intégration différenciée dans le cadre de l’ordre juridique de l’Union.

Selon l’un des [arguments](#) avancés par **Bruegel**, l’Union d’aujourd’hui est différente de celle des années 1990, quand le processus d’adhésion concernait 11 pays d’Europe centrale et orientale qui sont entrés dans l’Union à partir de 2004. Cette diversité accrue a donné lieu à des divergences de vue au moment de prendre des décisions. «Même si les pays de l’UE parvenaient à se mettre d’accord sur une déclaration pour accueillir les trois nouveaux candidats [...], l’adhésion effective de

ces derniers à l'UE resterait une perspective très lointaine, comme cela a été le cas pour les pays des Balkans occidentaux». En outre, la place de l'Union dans la défense de l'ordre mondial et de la démocratie est également évoquée.

À la suite des recommandations formulées par la Commission européenne le 17 juin 2022, le **Centre for European Policy Studies** a [interprété](#) les avis de la Commission sur les demandes d'adhésion et a fait valoir que la reconnaissance par la Commission d'une «perspective européenne» et du statut de «candidat» immédiat pour l'Ukraine et la Moldavie était nécessaire. Il a également observé que la recommandation selon laquelle il convient d'accorder une «perspective européenne» à la Géorgie, mais de reporter l'octroi du statut de «candidat» jusqu'à ce que certaines conditions soient remplies, est appropriée. Par ailleurs, le CEPS a fait valoir que même si les adhésions n'en sont qu'à leurs débuts, on peut clairement constater une légitimation relative croissante des approches des nouveaux membres de l'Union en matière de politique étrangère. Ces pays, qui ne sont plus [considérés comme faisant partie des obstacles](#) à un rapprochement entre l'Union et la Russie, jouent actuellement un rôle majeur dans la [définition des priorités de l'UE](#).

Alors que le CEPS laisse la possibilité d'adhésion aux pays en question, le **German Marshall Fund** (GMF), quant à lui, mise sur l'Union, dans la mesure où il affirme que la [victoire de l'Ukraine dépendra également de l'élargissement de l'Union](#). Moins réfractaire aux aspects techniques de ces adhésions, le GMF estime que la demande d'une procédure d'adhésion accélérée était sincère et justifiée (même si l'Union a exclu cette possibilité) et qu'il ne s'agissait pas de mépriser ou d'éviter le processus existant.

Toujours est-il que les critères de Copenhague restent une préoccupation centrale. Parallèlement aux observations du CEPS sur ces critères, le Conseil des relations extérieures (CFR) [s'interroge](#) quant à la possibilité pour les trois pays de les respecter dans un délai aussi court. Pour le CFR, le fait que l'Ukraine «brûle les étapes» par rapport à d'autres pays qui aspirent également à un avenir européen peut susciter un certain malaise et une éventuelle frustration. Toutefois, le sentiment général de solidarité avec le peuple ukrainien pourrait justifier les choix effectués. Dans le même temps, le CFR souligne que dans la plupart des États membres, il est généralement admis que pour l'Ukraine, le chemin à parcourir est encore long et semé d'embûches.

6.2. Avis de la Commission sur les demandes d'adhésion

À la suite des candidatures présentées par l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, les scénarios envisageables sont les suivants (du plus négatif au plus positif): a) candidature rejetée par le Conseil européen, comme ce fut le cas pour le Maroc;¹² b) un long délai de réponse, comme ce fut le cas pour la Bosnie-Herzégovine; c) reconnaissance de la perspective européenne des pays par le Conseil européen, mais pas d'octroi du statut de pays candidat avant certaines réformes; et d) octroi du statut de pays candidat, mais assorti d'une liste de réformes à entreprendre avant que les négociations ne puissent être engagées.

Les [avis](#) formulés en procédure accélérée par la Commission européenne le 17 juin 2022 et [confirmés](#) par le Conseil européen une semaine plus tard ont rendu possibles les deux derniers scénarios ci-avant. Pour la Commission, les trois pays, à savoir la Géorgie, la Moldavie et [l'Ukraine](#), présentent une perspective européenne valable, mais le statut de candidat immédiat n'a été recommandé que pour deux d'entre eux, à savoir l'Ukraine et la Moldavie, moyennant une liste de réformes à entreprendre avant l'ouverture des négociations. Pour ces trois pays, la Commission a déclaré que le processus d'adhésion reste fondé sur les conditions et les critères établis. Ce système permet à chaque pays concerné d'avancer en fonction des mérites qui sont les siens, mais implique

¹² Le Conseil a rejeté la demande présentée en 1987 par le Maroc au motif que ce pays n'est pas un État européen.

également que la progression vers l'adhésion à l'Union puisse s'inverser si les conditions requises ne sont plus remplies.

La Commission a [recommandé que l'Ukraine](#) se voie accorder le statut de pays candidat, étant entendu qu'un certain nombre de mesures doivent être prises avant que les négociations ne puissent être engagées. Il s'agit globalement:

- de garantir l'intégrité dans le cadre de la nomination des juges;
- de renforcer la lutte contre la corruption;
- de réformer les services répressifs;
- de réduire l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique;
- de garantir la liberté des médias; et
- d'achever la réforme du cadre juridique applicable aux minorités nationales.

En ce qui concerne la [Géorgie](#), la Commission a recommandé de donner à ce pays la perspective d'adhérer à l'Union européenne et de lui accorder le statut de candidat une fois qu'un certain nombre de questions prioritaires auront été traitées:

- résoudre la question de la polarisation politique, notamment en assurant la coopération entre les partis politiques (accord du 19 avril);
- garantir le plein fonctionnement des institutions publiques;
- adopter et mettre en œuvre une stratégie de réforme judiciaire et un plan d'action transparents et efficaces pour l'après-2021;
- renforcer l'indépendance de son agence de lutte contre la corruption;
- mettre en œuvre l'engagement de démanteler les oligarchies;
- renforcer la lutte contre la criminalité organisée;
- garantir la liberté du paysage médiatique;
- assurer la protection des droits de l'homme des groupes vulnérables;
- renforcer la participation de la société civile aux processus de prise de décision;
- adopter une législation visant à ce que les tribunaux géorgiens tiennent compte de manière proactive des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans leurs délibérations;
- veiller à donner la préférence à une personne indépendante lors de la procédure de désignation d'un nouveau défenseur public (médiateur) et à ce que cette procédure soit menée de manière transparente.

Enfin, la Commission a recommandé de donner à la [Moldavie](#) la perspective d'adhérer à l'Union européenne et de lui accorder le statut de pays candidat, sous réserve que les mesures ci-après soient prises:

- mener à bien les mesures essentielles de la réforme globale du système judiciaire récemment lancée dans toutes les institutions des chaînes pénale et du ministère public;
- remédier aux lacunes recensées par l'OSCE/BIDDH et le Conseil de l'Europe;
- tenir l'engagement de lutter contre la corruption à tous les niveaux;
- mettre en œuvre l'engagement de démanteler les oligarchies;

- renforcer la lutte contre la criminalité organisée;
- augmenter la capacité à mettre en œuvre des réformes et fournir des services publics de qualité;
- achever la réforme de la gestion des finances publiques;
- renforcer la protection des droits de l'homme, en particulier des groupes vulnérables, et maintenir ses engagements en faveur du renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Pour ces trois pays, la Commission suivra les progrès accomplis dans la concrétisation de ces mesures et en rendra compte d'ici à la fin de l'année 2022. Il convient de noter que les questions prioritaires énumérées dans les recommandations de la Commission, et qui doivent être traitées par les pays, correspondent tout à fait aux constatations de l'Union résultant du suivi et de l'évaluation de l'application et de la mise en œuvre des accords d'association, et notamment aux priorités des programmes d'association.

6.3. Avenir des accords d'association

Si la guerre de la Russie contre l'Ukraine a précipité la présentation des candidatures, les AA confèrent de la crédibilité à ces dernières. À travers les AA et leurs accords de libre-échange approfondi et complet avec l'Union européenne, la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#) se sont engagées à procéder à des réformes et à un alignement, qui devraient [couvrir 70 % de l'acquis de l'Union](#). Néanmoins, étant donné que les AA sont fondés sur des valeurs communes et visent à favoriser l'intégration des marchés, il serait également possible d'affirmer qu'ils couvrent les critères de Copenhague dans leur totalité. Un moyen évident d'estimer les avancées de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie par rapport aux critères de Copenhague consiste donc à se reporter aux évaluations des progrès accomplis dans la mise en œuvre des AA. Le 15 juin 2022, la Commission a [assuré](#) que pour élaborer ses avis, elle utilisait également les informations tirées des dialogues au titre des accords d'association (notamment les rapports annuels sur leur mise en œuvre établis conjointement par la Commission et le SEAE, présentés dans la section 4 de cette étude), en sus des questionnaires complétés par les pays.

Même si les rapports annuels sur la mise en œuvre des AA établis par les institutions de l'Union (Parlement ou Commission et SEAE) sont fortement axés sur des domaines comportant par nature des questions en suspens (indépendance de la justice, influence des oligarques, corruption), ils permettent avant tout à la Commission et au Conseil de disposer d'un bilan des réformes passées et en cours.

Dans le cadre du présent document, il convient de noter que les mesures que les pays sont invités à prendre (en vue de l'obtention future du statut de pays candidat ou de l'ouverture de négociations d'adhésion) sont en grande partie tirées des AA et notamment des programmes d'association pour la période 2021-2027 (voir la section 3.2).

En [mars 2022](#), le European Policy Centre estimait qu'«en raison du caractère évolutif de l'accord, conjugué à sa perspective d'adhésion ouverte, aussi bien l'Union que l'Ukraine peuvent le réorienter vers des formes nouvelles et plus ambitieuses d'association politique et d'intégration économique et l'adapter dans un contexte de préadhésion sur la base d'une approche par étapes».

Point de vue du Parlement

«[...] les demandes d'adhésion de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à l'Union européenne ont ouvert un nouveau chapitre de leur intégration européenne, qui devrait se caractériser par des efforts accrus pour mettre en œuvre les accords d'association et de libre-échange approfondi et complet et par une approche plus stratégique de l'Union dans le soutien à ces pays»

Source: résolution du Parlement européen sur l'état des lieux de la coopération UE-Moldavie, [5 mai 2022](#).

7. Conclusion

Depuis 2014, les accords d'association conclus par l'Union avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie ont permis de mettre en place un cadre propice à des réformes ambitieuses qui favorisent la progression de ces pays vers l'intégration économique et l'association politique. Les mécanismes de suivi prévus par ces AA permettent de dresser un **bilan des réalisations et des questions en suspens concernant ces réformes**. Les programmes d'association et le programme du partenariat oriental pour l'après-2020 fixent des priorités communes pour les changements politiques et économiques à venir.

La guerre de grande envergure menée par la Russie contre l'Ukraine en 2022 a modifié considérablement la situation et a accéléré le passage d'un objectif d'«association politique» à celui d'une «intégration politique». Les **AA ont joué un rôle clé en rendant possible cette évolution rapide**. Le présent document vient confirmer le fait que les évaluations accélérées des candidatures de ces trois pays ont été fondées non seulement sur leurs réponses aux questionnaires, mais aussi sur le bilan de la mise en œuvre de leurs AA.

En outre, le cadre des AA peut **rester viable jusqu'à ce que ces pays changent éventuellement de statut et deviennent des États membres de l'Union**. Le Parlement a formulé des [demandes](#) en ce sens et les mesures recommandées par la Commission dans ses [avis](#) sur les trois demandes sont alignées sur celles prévues dans les programmes d'association.

À partir de maintenant, le calendrier est incertain, mais à titre de référence, les adhésions précédentes (temps écoulé entre l'obtention du statut de pays candidat et l'obtention du statut d'État membre) ont pris six ans pour la plupart des États membres d'Europe centrale et orientale lors des élargissements de 2004 et de 2008, et huit ans dans le cas de la Croatie. En outre, la Géorgie, la Moldavie et l'[Ukraine](#), en abandonnant l'idée de former ensemble un trio, **vont probablement parcourir des chemins différents à un rythme différent**. Dans ses [conclusions](#), le Conseil européen réuni les 23 et 24 juin 2022 a indiqué que la «progression de **chaque** pays sur la voie de l'Union européenne **dépendra de ses mérites propres** pour ce qui est de se conformer aux critères de Copenhague» (caractères gras ajoutés par les auteurs).

Il a été avancé que les conditions appliquées à chaque nouveau pays candidat sont devenues [de plus en plus strictes](#) au fil des élargissements successifs de l'Union et que l'adhésion éventuelle des pays visés dépendra dans une large mesure de l'engagement politique continu de toutes les parties, dans le cadre du suivi des programmes de réforme en lien avec les [conclusions](#) du Conseil de juin 2022, les accords d'association et les programmes d'association.

Par ailleurs, les évolutions récentes vont mettre en lumière tous les aspects du processus d'élargissement de l'Union relatifs à la crédibilité et au mérite. À cet égard, Charles Michel, président du Conseil européen, a proposé dans son [discours](#) du 18 mai une approche différente en suggérant de rendre le processus d'adhésion «plus rapide, progressif et réversible» et de faire en sorte que l'Union commence à constituer «une communauté géopolitique européenne» qui couvre un territoire plus large et ne fasse pas obstacle aux adhésions futures. La France a ensuite émis l'idée d'une «[communauté politique européenne](#)» qui pourrait coopérer dans les domaines de la sécurité, de l'énergie, des transports, des infrastructures et du commerce, alors même que des pays des Balkans occidentaux et d'Europe orientale s'efforcent de mener à bien le long processus menant à l'adhésion à l'Union européenne.

PRINCIPALES RÉFÉRENCES

[Eastern Partnership](#), Commission européenne.

[Partenariat oriental](#), Conseil de l'Union européenne.

[Eastern Partnership](#), Service européen pour l'action extérieure.

[Financing of the ENP](#), délégation de l'Union européenne en Géorgie.

Bilquin, B., [The European Peace Facility: A new tool in action](#), EPRS, Parlement européen, février 2022.

Immenkamp, B., [A new neighbourhood, development and international cooperation instrument – Global Europe](#), EPRS, Parlement européen, juillet 2021.

Lilyanova, V., [Understanding EU financing for external action](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, février 2021.

[Macro-Financial Assistance \(MFA\) to non-EU partner countries](#), Commission européenne.

[Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe \(NDICI – Global Europe\)](#), Commission européenne.

Przetacznik, J., [Mise en œuvre de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine](#), En bref, EPRS, Parlement européen, février 2021.

Przetacznik J. et Russell M., [Le programme du partenariat oriental au-delà de 2020](#), analyse approfondie, EPRS, Parlement européen, décembre 2021.

Przetacznik, J. et Tothova, L., [EU-Ukraine relations and the security situation in the country](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, février 2022.

Russell, M., [Georgia's bumpy road to Democracy – On track for a European future?](#), note d'information, EPRS, Parlement européen, mai 2021.

Stanicek, B., [Assistance macrofinancière à la Moldavie](#), En bref, EPRS, Parlement européen, mars 2022.

Jansen, T. et Ahamad Madatali, H., [Association agreement between the EU and Georgia](#), étude, EPRS, Parlement européen, février 2022.

Zygierewicz, A., [Association agreement between the EU and Georgia: European Implementation Assessment \(update\)](#), étude, EPRS, Parlement européen, avril 2020.

Zygierewicz, A., [Association agreement between the EU and the Republic of Moldova: European Implementation Assessment \(update\)](#), étude, EPRS, Parlement européen, mai 2020.

Zygierewicz, A., [Association agreement between the EU and Ukraine: European Implementation Assessment \(update\)](#), étude, EPRS, Parlement européen, juillet 2020.

Le présent document a été élaboré par l'Ex-Post Unité Évaluation de la direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne, qui dépend des services de recherche parlementaire (EPRS) du secrétariat du Parlement européen, dans le cadre d'une évaluation régionale, parallèlement aux perspectives de paix et de sécurité des services EPRS pour 2022. Il a été rédigé dans le cadre d'une contribution au Forum mondial Normandie pour la paix qui se tiendra en septembre 2022.

Ce document expose le contexte dans lequel s'inscrivent les relations de l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Y sont examinées les dernières réformes menées à bien dans le cadre de la mise en œuvre des accords d'association dans chacun de ces pays jusqu'à la date de leur demande d'adhésion. En offrant une vue d'ensemble des conditions d'adhésion et de l'expérience de l'Union en matière d'élargissement, et dans le nouveau contexte du recadrage des relations de l'Union avec son voisinage, le présent document a pour objectif de déterminer les éventuelles mesures que chacun de ces pays pourrait prendre en vue de progresser sur la voie de son adhésion à l'Union.

Ceci est une publication de l'Ex-Post Unité Évaluation
EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Le présent document a été préparé à l'attention des députés et du personnel du Parlement européen comme documentation de référence dans le but de les aider dans leur travail parlementaire. Le contenu de ce document relève de la responsabilité exclusive des auteurs et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

ISBN: 978-92-846-9754-0

DOI:10.2861/65493

QA-08-22-200-FR-N