

N° 283

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),

Par Mme Josette DURRIEU,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 198 et 284 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MOLDAVIE, ENTRE EST ET OUEST	11
I. UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR L'INFLUENCE DE PUISSANTS VOISINS	11
A. UN « JEUNE » ÉTAT, MARQUÉ DÈS SA NAISSANCE PAR UN CONFLIT TERRITORIAL.....	11
1. <i>Une indépendance récente</i>	11
2. <i>Le conflit gelé de Transnistrie</i>	13
B. UNE IDENTITÉ MOLDAVE, DES MINORITÉS DIVERSES	14
1. <i>Une identité moldave</i>	14
2. <i>Une coexistence avec plusieurs minorités</i>	15
C. UNE ÉCONOMIE FRAGILE.....	16
1. <i>Une économie encore très agricole</i>	16
2. <i>Une économie dépendante</i>	17
II. UN RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE, DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE VOISINAGE	18
A. APRÈS L'INDÉPENDANCE, LE RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS EST-OUEST.....	19
1. <i>Un premier pas : l'accord de partenariat et de coopération (1998)</i>	19
a) <i>Un rééquilibrage des relations extérieures de la Moldavie</i>	19
b) <i>Des structures de dialogue politique et économique</i>	19
2. <i>La mise en place de la mission d'assistance au contrôle de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (2005)</i>	20
3. <i>Un approfondissement des relations dans le cadre du partenariat oriental de l'UE (2009)</i>	21
a) <i>Le renforcement de la politique de voisinage à l'est</i>	21
b) <i>Des partenaires différemment avancés dans le processus</i>	23
c) <i>L'outil financier</i>	25
B. UNE ORIENTATION PRO-EUROPÉENNE CONFIRMÉE	26
1. <i>Une orientation pro-européenne sans rupture malgré plusieurs crises politiques</i>	27
2. <i>Une orientation pro-européenne confirmée par les élections de 2014</i>	29
3. <i>Une orientation européenne confirmée au plan économique</i>	30
4. <i>Une orientation européenne qui s'arrête aux portes de l'OTAN</i>	32
III. DES LIENS PRIVILÉGIÉS AVEC LA FRANCE	32
A. LA FRANCE COMPTE PARMIS LES PRINCIPAUX INVESTISSEURS ÉTRANGERS EN MOLDAVIE	32
1. <i>Des échanges commerciaux qui se sont contractés</i>	32
2. <i>La France, parmi les principaux investisseurs étrangers en Moldavie</i>	33
B. UN PAYS « FRANCOPHONE DE CŒUR ».....	34

DEUXIÈME PARTIE : L'ACCORD D'ASSOCIATION, UN NOUVEAU CHAPITRE DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MOLDAVIE.....	35
I. UN ACCORD MIXTE, ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT	35
A. UN ACCORD MIXTE.....	35
1. Dispositions concernant la Communauté européenne de l'énergie atomique.....	36
2. Dispositions relevant des États membres.....	37
3. Précision relative au statut de la Transnistrie dans l'accord.....	39
B. UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE POUR LES RELATIONS UE-MOLDAVIE, ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS	40
1. L'aboutissement d'un processus engagé en 2010.....	40
a) Un processus régi par le traité sur le fonctionnement de l'UE.....	40
b) Un processus engagé en 2010.....	41
2. Un nouveau cadre juridique, déjà partiellement appliqué.....	43
a) Une application provisoire au 1 ^{er} septembre 2014.....	43
b) Un nouveau cadre juridique pour les relations UE-Moldavie.....	44
II. UN ACCORD D'ASSOCIATION POLITIQUE ET D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE.....	46
A. UN ACCORD DE COOPÉRATION	46
1. Une coopération politique.....	46
2. Une coopération sectorielle.....	47
B. UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDI ET COMPLET (ALEAC).....	48
1. Le pilier de l'accord : la mise en place d'une zone de libre-échange.....	48
2. Un rapprochement des réglementations et normes pour un accès facilité aux marchés.....	49
a) De nombreux secteurs concernés.....	50
b) La protection des droits de propriété intellectuelle.....	50
C. UN CADRE RENFORCÉ DE DIALOGUE	51
1. Une aide financière.....	51
2. Des instances de dialogue.....	52
III. DES EFFETS BÉNÉFIQUES ATTENDUS TANT POUR L'UNION EUROPÉENNE QUE POUR LA MOLDAVIE	53
A. DES EFFETS BÉNÉFIQUES POUR L'UNION EUROPÉENNE	53
1. Soutenir la modernisation d'un pays directement voisin de l'UE.....	53
2. Consolider les relations bilatérales et la francophonie.....	54
B. UNE OPPORTUNITÉ POUR LA MOLDAVIE.....	55
1. Une opportunité économique.....	55
2. Une opportunité politique et sociale.....	56
CONCLUSION	61
ANNEXE I - FICHE PAYS	63
ANNEXE II - CARTES	65

EXAMEN EN COMMISSION	67
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	71

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 198 (2014-2015) autorisant la ratification de **l'accord d'association** entre **l'Union européenne** et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de **Moldavie**, d'autre part, signé le 27 juin 2014 à Bruxelles.

Le Sénat est saisi en premier de ce projet de loi, déposé le 17 décembre 2014, moins de six mois après la signature de l'accord. Cette célérité doit être saluée, compte tenu des usages que déplorait votre commission dans un récent rapport d'information, consacré à l'examen parlementaire des traités¹. Elle témoigne de la priorité accordée par le gouvernement à cette convention, pour l'examen de laquelle il a demandé la mise en œuvre de la **procédure accélérée**.

Témoignant également de l'importance accordée à l'examen de cette convention, la Conférence des présidents a décidé de ne pas mettre en œuvre la procédure d'examen simplifié prévue par l'article 47 *decies* du Règlement du Sénat, mais de procéder à un examen de ce texte par le Sénat en forme normale.

Certes, la portée de l'accord soumis à votre assemblée est, à ce stade, essentiellement **symbolique**, dans la mesure où une grande partie de ses dispositions essentielles, relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne, est **entrée en application, à titre provisoire, le 1^{er} septembre 2014**, à la suite de sa signature par les deux parties le 27 juin 2014, puis de sa ratification par le Parlement moldave, le 2 juillet 2014.

Cet accord intervient toutefois dans un **contexte géopolitique** qui justifie un examen attentif. Ce contexte joue un rôle essentiel dans le débat de politique intérieure en Moldavie et il pèse sur l'évolution de la situation économique et sociale de ce pays.

*

¹ « Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités », rapport d'information n° 204 (2014-2015) du 18 décembre 2014 de M. Jean-Pierre Raffarin, sénateur, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Ce contexte est marqué par les **influences**, perçues aujourd'hui comme concurrentes, **de deux grands « voisins »** directs ou indirects de la Moldavie, l'Union européenne, à l'ouest, et la Russie à l'est.

La question du **partenariat oriental de l'Union** et de son rapprochement avec les **ex- Républiques soviétiques**, dans le cadre d'accords d'association¹, est très sensible. C'est le cas en **Géorgie**, où, après le conflit armé de 2008, les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie ont déclaré leur indépendance, reconnue presque uniquement par la Russie².

C'est le cas, de façon plus aiguë encore, en **Ukraine**, où l'accord d'association avec l'Union n'a pu être signé qu'après l'annexion de la Crimée par la Russie, tandis que l'Ukraine orientale demeure à ce jour en proie à de violents affrontements, auxquels les accords de Minsk de septembre 2014, qui convenaient d'un cessez-le-feu, ne sont pas parvenus à mettre fin.

Dans ce contexte, votre rapporteur juge légitime de **soutenir la volonté exprimée, à plusieurs reprises, par les citoyens de Moldavie de se rapprocher de l'Union européenne**, tout en préservant l'équilibre des relations est-ouest de leur pays.

L'**orientation pro-européenne de la Moldavie**, adoptée au cours des années 2000, et accentuée après l'alternance de 2009 dans ce pays, résulte bel et bien d'un processus démocratique, et non d'une intervention extérieure. Cette volonté de rapprochement avec l'Europe est confirmée par le résultat des **élections législatives du 30 novembre 2014**. Cette orientation demeure l'objet de débats qui structurent la vie politique. Mais elle s'est affirmée **de façon continue, sans véritable rupture**, depuis une quinzaine d'années.

C'est ce **processus démocratique**, ainsi que les **efforts réalisés** par la Moldavie **pour se réformer**, qu'il nous faut soutenir aujourd'hui, en autorisant la ratification de l'accord d'association signé avec l'Union européenne.

*

Cette ratification, dans des délais rapides, viendra aussi illustrer **l'implication de la France** dans la **politique de voisinage de l'Union européenne**, tant en direction de nos partenaires méridionaux qu'en direction de nos partenaires orientaux.

Le Président de la République est venu témoigner de cette implication, en participant personnellement au **Troisième sommet du partenariat oriental**, qui s'est déroulé à **Vilnius les 28 et 29 novembre 2013**, et au cours duquel fut paraphé le présent accord d'association. Par la suite, le 25 avril 2014, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du

¹ L'Union européenne a récemment signé des accords d'association avec la Géorgie (27 juin 2014), la Moldavie (27 juin 2014) et l'Ukraine (21 mars et 27 juin 2014).

² Cette indépendance est également reconnue par le Vénézuéla, le Nicaragua, Nauru et Tuvalu.

développement international, et son homologue allemand Frank-Walter Steinmeier, se sont rendus à Chisinau, pour réitérer leur soutien à ce pays, et leur volonté de faire avancer ensemble la politique étrangère de l'Union européenne, dans le **contexte préoccupant de la crise ukrainienne**.

L'objectif du partenariat oriental, qui est de faire du voisinage de l'Union européenne **un espace de stabilité, de prospérité et de sécurité**, doit, plus que jamais, être poursuivi.

L'accord d'association avec la Moldavie, qui est un pays riche d'influences contrastées, héritées de son histoire, constitue une étape importante sur cette voie.

PREMIÈRE PARTIE : LA MOLDAVIE, ENTRE EST ET OUEST

I. UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR L'INFLUENCE DE PUISSANTS VOISINS

La situation actuelle de la Moldavie ne peut être comprise sans un bref retour sur son histoire contemporaine, qui explique la coexistence de plusieurs cultures dans ce pays, dont l'indépendance est récente et dont l'histoire a fait une interface entre de puissants voisins.

A. UN « JEUNE » ÉTAT, MARQUÉ DÈS SA NAISSANCE PAR UN CONFLIT TERRITORIAL

Ancienne république socialiste soviétique, la Moldavie est un **État indépendant depuis le 27 août 1991**, marqué dès sa création par un conflit, aujourd'hui gelé, concernant le territoire de **Transnistrie**.

1. Une indépendance récente

Résumée à grands traits dans le tableau ci-dessous, l'histoire de la Moldavie est marquée par l'influence, à l'ouest, de la **Roumanie**, et, à l'est, de la **Russie** puis de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS).

Cette histoire n'est pas identique pour la partie du territoire située entre la rivière Prut et le fleuve Dniestr, dite **Bessarabie**, et sa partie située sur la rive gauche du Dniestr, dite aujourd'hui **Transnistrie** d'après la dénomination roumaine (« au-delà du Dniestr »), ou Pridniestrie d'après la dénomination russe (« près du Dniestr »).

Après avoir été une principauté tributaire de l'Empire ottoman, la Moldavie est intégrée à la Russie par le traité de Bucarest (1812). Elle demeurera russe après le Congrès de Berlin (1878), malgré la création de la Roumanie, dont l'indépendance est reconnue, à la suite du conflit russo-ottoman.

Après la première guerre mondiale, toutefois, **la Bessarabie est intégrée à la « grande Roumanie »**, agrandie à la suite de l'effondrement des empires russe et austro-hongrois.

En 1924, l'URSS crée, au sein de la République socialiste soviétique d'Ukraine, une république autonome socialiste soviétique moldave, qui regroupe des territoires situés sur la rive gauche du Dniestr, correspondant approximativement à l'actuelle Transnistrie. Après avoir occupé la Bessarabie en 1940, en vertu des clauses secrètes du pacte germano-soviétique, l'URSS intègre officiellement en son sein ce territoire à l'issue de la seconde guerre mondiale (1947). La Bessarabie et la Transnistrie forment

alors la **république socialiste soviétique moldave** (RSSM), l'une des quinze républiques de l'URSS.

Les principales étapes de l'histoire récente de la République de Moldavie

1750	La Moldavie est une principauté autonome, tributaire de l'Empire ottoman
1812	Traité de Bucarest. La Bessarabie est transférée à l'Empire russe.
1920	À la suite de la première guerre mondiale, la Bessarabie est intégrée à la « Grande Roumanie ».
1924	L'URSS crée, au sein de la République socialiste soviétique d'Ukraine, la République autonome socialiste soviétique moldave (RASSM), dont le territoire correspond approximativement à celui de l'actuelle Transnistrie.
1940	L'URSS occupe la Bessarabie, en vertu des clauses secrètes du « pacte germano-soviétique ».
1941	La Bessarabie est reprise par la Roumanie, qui est engagée dans la guerre aux côtés de l'Allemagne. La Roumanie occupe également la Transnistrie.
1944	L'URSS reprend ces territoires.
1947	Traité de Paris. La Bessarabie et la Transnistrie forment la République socialiste soviétique moldave (RSSM), l'une des quinze républiques de l'URSS.
27 août 1991	À la suite de l'effondrement de l'URSS, proclamation de l'indépendance de la République de Moldavie.

La Moldavie a proclamé son indépendance le 27 août 1991.

Elle est membre, depuis 1991, de la **Communauté des États indépendants** (CEI), qui regroupe aujourd'hui dix États¹ issus de l'ex-URSS (hors pays baltes et hors Géorgie et Ukraine qui ont quitté cette organisation respectivement en 2009 et 2014).

¹ La Communauté des États indépendants (CEI) a été créée en décembre 1991 par onze pays de l'ex-URSS : Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine (qui l'a quittée en 2014). Elle a été rejointe de 1993 à 2009 par la Géorgie. Les États baltes (aujourd'hui membres de l'Union européenne) n'ont jamais été membres de la CEI.

2. Le conflit gelé de Transnistrie

Territoire situé à l'est du Dniestr et à l'ouest de la frontière ukrainienne, les « unités administratives territoriales de la rive gauche du Dniestr » sont administrées par **des autorités de fait, qui ne sont reconnues par aucun État de la communauté internationale.**

La situation de la Transnistrie trouve ses origines à la fin des années 1980 dans un mouvement séparatiste né de l'opposition à la dislocation de l'URSS.

Ce mouvement a conduit au refus de l'indépendance moldave, aggravé par la crainte d'une réunion de la Moldavie à la Roumanie. L'auto-proclamation, en 1990, d'une république socialiste soviétique du Dniestr, qui n'a jamais été reconnue ni par l'URSS, ni ensuite par la Russie, a entraîné un conflit bref mais violent. Un cessez-le-feu a été signé le 21 juillet 1992, qui comporte notamment la création d'une zone de sécurité démilitarisée et la constitution d'une force tripartite (Russes, Moldaves, Transnistriens) de maintien de la paix de 1200 hommes, placée sous la supervision politique d'une Commission conjointe de contrôle.

Alors que l'Union européenne a déployé depuis décembre 2005 une **mission d'observation de la frontière avec l'Ukraine** (EUBAM), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) s'efforce de faciliter les négociations conduites dans le cadre du format « 5+2 » (les deux parties : Moldavie et Transnistrie ; trois médiateurs : Ukraine, Russie et OSCE, ainsi que, depuis octobre 2005, deux observateurs : Union européenne et États-Unis). L'OSCE est aussi chargée de suivre le processus de retrait et de destruction des munitions du dépôt de Colbasna, interrompu depuis 2004.

Les négociations officielles, qui avaient été suspendues en 2006, ont repris en décembre 2011 à la faveur d'une attitude plus ouverte de la Russie et de la présence de nouvelles autorités de fait, désignées en Transnistrie. Le dialogue a porté sur des questions concrètes telles que la liberté de circulation des personnes et des véhicules, les transports ferroviaires, l'éducation, l'environnement, le respect des droits de l'homme, la prévention de la criminalité, le fonctionnement des écoles où l'enseignement est dispensé en alphabet latin etc. La question linguistique se pose de façon particulièrement aiguë puisque, le 19 octobre 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Russie pour violation du droit à l'instruction dans les écoles de la région de Transnistrie où les cours sont dispensés en moldave/roumain¹.

¹ « Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova », rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe de Mme Lise Christoffersen et M. Piotr Wach (16 septembre 2013).

Ce processus a peu progressé depuis 2013. La séance de négociations « 5+2 » qui devait avoir lieu en juillet 2014 a été reportée et **les négociations sont aujourd'hui au point mort**, en raison des événements survenus, en 2014, en Ukraine.

En mars 2014, le Parlement *de facto* de Transnistrie a officiellement demandé au gouvernement russe de l'intégrer dans la Fédération de Russie¹.

B. UNE IDENTITÉ MOLDAVE, DES MINORITÉS DIVERSES

L'identité moldave, qui résulte de l'histoire et de la langue, est au cœur de l'indépendance d'un État où coexistent, par ailleurs, **plusieurs minorités**.

1. Une identité moldave

D'après les résultats du recensement de 2004, pour la République de Moldavie, hors Transnistrie², la population totale s'élevait, alors, à **3,4 millions d'habitants**. Cette population a fortement décliné (- 270 000), entre 1989 et 2004, en raison d'une baisse de la natalité et, surtout, d'une importante émigration.

Les personnes se déclarant « moldaves » représentent 76 % de la population, auxquelles il faut ajouter une proportion de 2 % de la population se déclarant « roumaine ».

Moldaves et Roumains représentent donc 78 % de la population.

Le dernier recensement réalisé en Moldavie en 2014, dont les résultats définitifs ne sont pas encore connus, fait apparaître une diminution sensible de la population se déclarant « moldave », au profit d'une augmentation de la part de la population se déclarant « roumaine ».

Le **roumain** est la langue officielle de la République de Moldavie depuis une décision de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2013, qui l'a substitué au « moldave ».

Cet attachement au roumain revêt une signification politique importante depuis que, le 31 août 1989, la langue moldave/roumaine, assortie de l'alphabet latin, est devenue langue officielle en République de Moldavie, alors que l'Union soviétique avait imposé l'alphabet cyrillique, depuis la création, en 1924, de la République autonome socialiste soviétique moldave au sein de l'Ukraine. La déclaration d'indépendance du 27 août 1991 a reconnu le roumain, dans sa graphie latine, comme langue

¹ Note d'information des co-rapporteurs précités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en date de novembre 2014.

² D'après le recensement effectué par les autorités contrôlant de fait la Transnistrie, la population de cette région s'élèverait à environ 550 000 habitants (2004).

officielle, tandis que la constitution, adoptée en 1994, faisait référence, pour des raisons politiques, à la langue « moldave ».

Par ailleurs, la journée du 31 août est demeurée journée de célébration de la langue moldave/roumaine, célébrée dans l'hymne national moldave, intitulé « Notre langue ».

La décision précitée de la Cour constitutionnelle de Moldavie a mis fin à plusieurs années de débats, politiques et académiques, sur la question de la dénomination correcte - « moldave » ou « roumaine » - de la langue officielle de la République de Moldavie.

D'après le recensement de 2004, la **langue moldave/roumaine** est parlée habituellement par environ **75 %** de la population (hors Transnistrie).

2. Une coexistence avec plusieurs minorités

D'après le recensement de 2004, les proportions d'**Ukrainiens** et de **Russes**, au sein de la population de la République de Moldavie, hors Transnistrie, s'élèvent respectivement à **8,5 %** et à **6 %** de la population.

Les **Gagaouzes**, qui constituent une minorité turcophone chrétienne orthodoxe, représentent **4,5 %** de la population de Moldavie, tandis que les Bulgares forment un peu moins de **2 %** de la population. Les Roms représenteraient, quant à eux, **3,5 %** de la population.

La **Gagaouzie**, qui bénéficie d'un statut particulier, est notamment considérée comme un **modèle de coexistence pacifique** entre diverses communautés nationales¹. D'une superficie d'environ 1800 km², cette région est peuplée de 160.000 habitants, dont **80 %** environ se déclarent gagaouzes. Après avoir aspiré à l'indépendance, au moment de la dislocation de l'URSS, cette région bénéficie, depuis 1994, d'un statut spécial. L'Unité territoriale autonome de Gagaouzie exerce sa souveraineté dans les domaines de la culture, de l'éducation, des services de santé et sociaux, ainsi que des activités économiques locales et de l'environnement.

La **langue russe** est parlée habituellement par **16 %** de la population, ce qui signifie que son utilisation s'étend bien au-delà du cercle de la seule population russe. Le russe est, en effet, couramment pratiqué par les populations minoritaires, autres que moldave.

D'après le recensement réalisé, également en 2004, par les autorités de fait de **Transnistrie**, la population de cette région, qui s'élève à environ 550.000 habitants, et qui est majoritairement russophone, se déclare :

¹ Voir : *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova, Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe* (précité).

- moldave, à hauteur de 32 % ;
- russe, dans une proportion de 30 % ;
- et ukrainienne, à 29 %.

C. UNE ÉCONOMIE FRAGILE

1. Une économie encore très agricole

Le PIB moldave s'élève à 7,9 milliards de dollars (FMI), ce qui situe ce pays environ à la 140^{ème} place mondiale.

Après avoir souffert de l'effondrement de l'Union soviétique, qui l'a privée d'une grande partie de ses débouchés commerciaux, la Moldavie a connu un doublement de son PIB par habitant, qui s'élève aujourd'hui à 2239 \$¹, au cours de la dernière décennie.

Elle demeure néanmoins l'un des pays les plus pauvres d'Europe, malgré une **réduction importante du taux de pauvreté**, passé de 30 % en 2006 à 17 % en 2012². Elle est également l'un des pays les plus ruraux d'Europe, avec une population rurale représentant 58 % de la population totale (2012). Lors des dernières élections, au-delà de l'alternative géopolitique, la principale préoccupation de la population portait sur la question du niveau de vie.

L'économie moldave s'appuie au premier chef sur le secteur des **services**, qui représente 64 % du PIB et s'appuie surtout sur de petites et moyennes entreprises (commerce, santé, télécommunications...).

L'**agriculture** représente toujours une part importante de l'économie moldave, soit 16 % du PIB et environ un quart de la population active, en raison de conditions climatiques favorables et de la fertilité des sols (céréales, tournesol, canne à sucre, pommes de terre, légumes, tabac, fruits). Cette part importante de l'agriculture est également le fruit de l'histoire, qui a fait de la Moldavie une zone de production agricole, et notamment viticole, à destination de l'ensemble de l'URSS. Le vin représente toujours une production importante, essentiellement dans les régions du centre et du sud du pays, avec des ventes qui ont pu procurer jusqu'à la moitié des exportations.

L'essentiel de la production agricole est demeuré, jusqu'à récemment, tournée vers la Russie. Toutefois, en 2013-2014, en réaction à la signature du présent accord d'association, la Russie a décidé **un embargo sur certains produits moldaves (vin) ainsi que des restrictions (fruits, viande)**³.

¹ En 2013 et en US dollars courants, pour un PIB de 7969 Mds \$ (FMI).

² Source : Banque Mondiale.

³ Embargo sur les importations de vins et spiritueux moldaves en septembre 2013, restrictions sur certaines viandes et fruits depuis juillet 2014, imposition d'un tarif douanier sur dix-neuf produits

Un embargo du même type avait été décidé en 2005, avec des conséquences très négatives pour l'économie moldave.

Le récent embargo russe a entraîné une réorientation des exportations moldaves, notamment vers les autres pays de la Communauté des États indépendants (CEI). Il a, par ailleurs, encouragé les producteurs à travailler à l'amélioration de la qualité de leurs produits et à la diversification de leurs débouchés, notamment vers les pays occidentaux.

La Moldavie dispose de **peu de ressources énergétiques** et le pays est entièrement dépendant des importations pour satisfaire ses besoins domestiques (importations de gaz russe et de charbon et d'électricité ukrainiens). Cette dépendance rend la Moldavie vulnérable à d'éventuelles sanctions économiques de la part de la Russie, qui l'en a menacée.

L'activité industrielle, qui représente 20 % du PIB moldave, est affectée par la situation de la Transnistrie. Cette région était, en effet, au début des années 1990, la plus industrialisée de Moldavie. Sa sécession a entraîné un manque à gagner important sur le plan industriel. La Transnistrie était en effet la région de Moldavie où le pouvoir soviétique avait concentré ses efforts de modernisation et d'industrialisation. C'est là que furent installés l'ensemble de l'industrie lourde et l'essentiel du secteur énergétique de la RSSM, tandis que la Bessarabie est restée une province agricole avec une industrie centrée sur l'agro-alimentaire. La Transnistrie, qui occupe **12 % du territoire**, mais qui représenterait **30% du potentiel industriel** du pays (industrie sidérurgique, ciment, énergie électrique), échappe de fait au contrôle de l'État moldave.

Il n'en demeure pas moins que la production en provenance de Transnistrie est aujourd'hui **majoritairement tournée vers l'Union européenne**, ce qui pourrait constituer, à terme, un **facteur favorable au déblocage de la situation de cette région**.

2. Une économie dépendante

L'économie moldave est une économie ouverte, fragile en raison de sa dépendance aux conditions climatiques **et, surtout, à l'environnement économique international**.

L'économie moldave est, en particulier, très **dépendante des transferts effectués par les travailleurs émigrés**, dont la valeur est estimée à environ **un quart du PIB**. Deux tiers des travailleurs émigrés se trouvent en Russie, ce qui constitue un levier de pression : la situation de ces travailleurs est fragilisée par la menace des autorités russes de les expulser en fonction des relations russo-moldaves.

La Moldavie a fortement souffert de la crise financière et économique de 2008-2009, sous l'effet de la baisse du montant des transferts des travailleurs migrants, de la réduction des investissements étrangers et des échanges commerciaux avec ses principaux clients. À la suite d'un rebond qui s'est traduit par un taux de croissance de +7 % en 2010, puis de +6,8 % en 2011, l'économie moldave a subi, en 2012 (-0,7 %), les effets d'une sécheresse exceptionnelle et de la crise de la zone euro.

Après une reprise marquée en 2013 (+8,8 %), **l'économie moldave se trouve aujourd'hui affectée par la crise en Ukraine**, l'un de ses principaux partenaires commerciaux, **par les restrictions imposées par la Russie**, et par le ralentissement de l'activité de ses principaux partenaires commerciaux. Elle est affectée par les difficultés économiques de la Russie, en particulier par la chute du rouble. Le **système bancaire moldave** présente des vulnérabilités. La principale banque du pays est au centre d'un scandale politico-financier.

Les prévisions de croissance pour 2014 s'établissent à environ 2 % (FMI). Les fondamentaux de l'économie moldave demeurent relativement bons : en 2013, le déficit budgétaire s'élève à 2,1 %, le déficit du compte courant est de 7,6 % et l'inflation atteint 5,2 %. Quant au taux de chômage, il s'élève à 5,1 %, mais près de 25 % de la population moldave en âge de travailler serait employée à l'étranger.

Fortement **soutenue par les institutions financières internationales**¹, la Moldavie a entrepris des réformes structurelles pour renforcer la stabilité de son secteur financier, diversifier la structure de ses exportations et encourager les investissements étrangers. Ces réformes doivent être poursuivies afin de créer un climat durablement favorable à l'investissement, notamment en luttant contre la corruption et en accroissant l'efficacité et l'équité de la dépense publique.

La **coopération engagée avec l'Union européenne**, dans le cadre du présent accord d'association, doit **permettre de diversifier les débouchés** de la Moldavie **et d'entreprendre des réformes structurelles** de nature à atténuer les fragilités intrinsèques de l'économie.

II. UN RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE, DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE VOISINAGE

Après l'effondrement de l'Union soviétique, le rapprochement des nouveaux États indépendants avec l'Union européenne a correspondu à un rééquilibrage logique de leurs relations extérieures, dans les domaines politiques et économiques, entre est et ouest.

¹ Programme achevé du Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)...

A. APRÈS L'INDÉPENDANCE, LE RÉÉQUILIBRAGE DES RELATIONS EST-OUEST

Le rapprochement entre Union européenne et pays de la Communauté des États indépendants (CEI) s'est traduit par la signature d'accords de partenariat et de coopération, assortis d'une aide financière, d'abord dans le cadre du programme TACIS¹, puis dans le cadre d'une politique dite de voisinage, visant à favoriser la transition vers une économie de marché et à renforcer la démocratie et l'État de droit.

1. Un premier pas : l'accord de partenariat et de coopération (1998)

a) Un rééquilibrage des relations extérieures de la Moldavie

La signature, le 28 novembre 1994, de **l'accord de partenariat et de coopération** entre l'Union européenne et la Moldavie, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998, pour une durée initiale de dix ans, a marqué le début d'un **rééquilibrage des relations extérieures** de la Moldavie, entre les deux pôles est et ouest.

Cet accord de coopération établit le cadre de ce que furent les relations entre l'Union européenne et la Moldavie jusqu'à l'entrée en vigueur du présent accord d'association, ou, dans l'immédiat, son application provisoire à compter du 1^{er} septembre 2014.

Les principaux objectifs de cet accord portaient sur la consolidation de la démocratie et de l'État de droit en Moldavie, ainsi que, pour y parvenir, sur la mise en place d'un cadre de dialogue relatif aux droits de l'homme et aux droits des minorités. L'adhésion de la République de Moldavie au Conseil de l'Europe en 1995, qui fut suivie de la ratification par ce pays de 81 conventions de l'Organisation, est venue consolider la démarche de ce pays en ce sens.

L'accord de partenariat et de coopération comportait également une dimension économique, afin de faciliter la transition du jeune État moldave vers une économie de marché et de favoriser son développement économique grâce à l'instauration d'un climat favorable à l'investissement.

b) Des structures de dialogue politique et économique

L'accord de partenariat et de coopération précité a mis en place des **structures, préfigurant celles mises en place dans le cadre du présent accord** d'association, dont la logique institutionnelle est similaire.

¹ *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States : Programme qui a pris fin en 2006 (remplacé par l'instrument européen de voisinage).*

Ces structures sont les suivantes, à l'échelon politique :

- Un conseil de coopération UE-Moldavie, au niveau ministériel, se réunissant une fois par an pour fixer les orientations stratégiques de cette coopération ;
- Un comité de coopération UE-Moldavie, réunissant de Hauts fonctionnaires, pour mettre en œuvre lesdites orientations ;
- Une commission parlementaire de coopération, comprenant des membres du Parlement européen et du parlement moldave.

À l'échelon administratif, des sous-comités d'experts sectoriels se réunissent une fois par an, afin de mettre en œuvre les dispositifs de coopération dans les domaines concernés :

- Un sous-comité consacré au commerce et à l'investissement ;
- Un sous-comité sur les questions économiques, financières et statistiques ;
- Un sous-comité sur les douanes, la coopération transfrontalière, la justice, la liberté et la sécurité ;
- Enfin, un sous-comité consacré à l'énergie, l'environnement, les réseaux, la science et la technologie, la formation et l'éducation.

2. La mise en place de la mission d'assistance au contrôle de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (2005)

Depuis le 1^{er} décembre 2005, l'Union européenne déploie une **mission d'assistance au contrôle de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM)**. Financée par l'instrument européen de voisinage, pour un montant de 12 millions d'euros par an, l'EUBAM vise à prévenir les activités criminelles (contrebande, traite des êtres humains, fraudes douanières) le long de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine, en conduisant un programme d'accompagnement et de formation des autorités moldaves et ukrainiennes, en charge du contrôle de la frontière.

La mise en œuvre de la mission d'assistance aux frontières de l'Union européenne EUBAM

La mission contribue à l'apaisement des tensions autour du conflit transnistrien, notamment par le soutien à la mise en œuvre de mesures de confiance. Elle supervise l'enregistrement auprès des autorités de Chisinau des sociétés établies en Transnistrie et exportatrices vers l'UE. Depuis 2009, elle accompagne aussi les autorités moldaves et ukrainiennes dans leur travail de démarcation du segment transnistrien de la frontière ukraïno-moldave. Plus récemment, elle a facilité la reprise du trafic ferroviaire entre Chisinau et Odessa via la Transnistrie. En 2012, pour la première fois, elle a pu organiser un séminaire conjoint entre Chisinau et Tiraspoul sur les questions douanières. En réponse aux allégations transnistriennes et russes faisant état d'un soi-disant blocus de la Transnistrie par l'Ukraine, la mission EUBAM constate régulièrement l'absence d'entraves à la circulation des personnes et des biens.

Au-delà de son cœur de mission, EUBAM offre un appui utile à Chisinau et Kiev dans l'évaluation, par l'UE de la mise en œuvre sur le terrain des plans d'action UE-Ukraine et UE-Moldavie vers la libéralisation du régime de visas de court séjour (libéralisation intervenue le 28 avril 2014 pour la Moldavie), et des réformes rendues nécessaires par les accords d'association UE-Moldavie et UE-Ukraine. L'expertise d'EUBAM et sa présence permanente sur le terrain depuis plusieurs années sont très utiles de ce point de vue.

Source : réponses des services du ministère des affaires étrangères et du développement international au questionnaire de votre rapporteure.

3. Un approfondissement des relations dans le cadre du partenariat oriental de l'UE (2009)

a) Le renforcement de la politique de voisinage à l'est

En mai 2004, la Moldavie a été incluse dans le champ de la **politique européenne de voisinage** de l'Union, qui a pour objectif de favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité dans l'environnement immédiat de l'Union, proche de la Méditerranée et de l'ex-espace soviétique, à la suite de l'élargissement de l'Union européenne à huit États d'Europe centrale au 1^{er} mai 2004.

Cette politique de voisinage comporte plusieurs instruments : des **accords**, des **plans d'action**, qui constituent des « feuilles de route politique » négociées par l'Union européenne avec les autorités des pays concernés, et un **outil financier** nouveau, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (2007-2013), devenu **instrument européen de voisinage** (2014-2020)¹.

¹ Règlement (UE) no 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage.

Dans ce cadre, un **plan d'action en faveur de la Moldavie** a été signé le 22 février 2005, définissant des priorités dans l'application de l'accord de partenariat et de coopération.

Depuis le 7 mai 2009, la Moldavie participe au **Partenariat oriental** de l'Union européenne, lancé à l'initiative de la Pologne et de la Suède, en contrepoint de la création, à l'initiative de la France, de l'Union pour la Méditerranée.

Le lancement du partenariat oriental est intervenu **après l'élargissement de l'Union à la Roumanie et à la Bulgarie, au 1^{er} janvier 2007**, qui a donné à la Moldavie une frontière commune avec l'Union, la plaçant ainsi aux confins du grand ensemble européen.

Le partenariat oriental a été conçu dans l'objectif de **donner une impulsion nouvelle à la politique de voisinage** avec nos partenaires de l'Est, peu après le conflit entre la Russie et la Géorgie. Il concerne six pays voisins directs de l'UE : la Moldavie, la Biélorussie et l'Ukraine, ainsi que trois pays du Caucase : la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

L'objectif de ce partenariat est d'approfondir les liens tissés entre l'Union européenne et ses voisins dans le cadre des accords de partenariat et de coopération. Il propose la perspective **d'accords d'association**, destinés à promouvoir une coopération politique étroite ainsi qu'une intégration économique devant permettre la mise en place de zones de libre-échange. Il propose également un **assouplissement du régime des visas** afin de faciliter la circulation entre ces pays et l'espace Schengen.

S'il vise à renforcer la sécurité, la stabilité des frontières et à favoriser la croissance économique au voisinage de l'UE, **le partenariat oriental n'a pas, a priori, pour objectif, de préparer une éventuelle adhésion des pays concernés à l'Union**. Ce partenariat est, en effet, *« développé sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays partenaires en ce qui concerne leur future relation avec l'Union européenne »*¹.

À cet égard, le **préambule du présent accord d'association** *« prend acte des aspirations européennes de la République de Moldavie et de son choix de se tourner vers l'Europe »* et *« ne préjuge en rien de l'évolution progressive des relations entre l'UE et la République de Moldavie à l'avenir et laisse la voie ouverte à ce processus »*.

¹ Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009.

Les ambitions du partenariat oriental

Les ambitions du Partenariat oriental sont décrites dans les déclarations des sommets de Prague (2009), Varsovie (2011) et Vilnius (2013) :

- renforcement du dialogue politique via la conclusion d'accords d'association, destinés à remplacer les accords de partenariat et de coopération signés dans les années 1990 ;
- libéralisation des échanges commerciaux et reprise d'une part significative de l'acquis européen par le biais d'accords de libre-échange complet approfondi, qui font partie intégrantes des accords d'association ;
- libéralisation, à terme, du régime des visas de court séjour ;
- développement de la coopération régionale au moyen de rencontres politiques (sommets et réunions ministérielles) et techniques et de projets concrets.

b) Des partenaires différemment avancés dans le processus

Le partenariat oriental permet une approche différenciée par pays.

La Moldavie est **l'État le plus avancé dans ses relations avec l'UE : l'accord d'association** y est appliqué à titre provisoire depuis le **1^{er} septembre 2014**, et la **dispense de visas de court séjour** (90 jours sur une période de 180 jours), pour entrer sur le territoire des États membres de l'Espace Schengen, y est effective depuis le **28 avril 2014**, pour les ressortissants moldaves titulaires de passeports ordinaires biométriques.

L'accord d'association avec la Géorgie est également appliqué, à titre provisoire, depuis le 1^{er} septembre dernier. Le processus de libéralisation des visas fait l'objet d'un plan d'action, n'ayant pas encore abouti à une libéralisation, pour la Géorgie comme pour l'Ukraine.

S'agissant de l'accord d'association signé avec **l'Ukraine**, **l'application de son volet commercial a été reportée au 1^{er} janvier 2016**, afin de répondre aux préoccupations, exprimées par la Russie, quant à l'impact de cet accord sur son économie.

Le processus de rapprochement avec les trois autres pays du partenariat oriental est, en revanche, gelé. La **Biélorussie** et **l'Arménie** ont choisi d'adhérer à l'Union économique eurasiatique¹, proposée par la Russie. Si le positionnement de la Biélorussie était connu, celui de l'Arménie a, en revanche, été l'objet d'un revirement, ayant empêché, la signature, lors du sommet de Vilnius (2013), de l'accord d'association qui avait été finalisé avec ce pays.

¹ L'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan est devenue l'Union économique eurasiatique au 1^{er} janvier 2015. Le Parlement arménien a ratifié, le 4 décembre 2014, l'accord d'adhésion à cette union. Le Tadjikistan et le Kirghizstan ont également fait part de leur intérêt pour cette organisation.

Point sur l'avancement des relations entre l'Union européenne et les pays du partenariat oriental

- S'agissant des accords d'association :

L'accord d'association avec l'Ukraine, paraphé au printemps 2012 mais dont la signature a été reportée à plusieurs reprises, a été signé en deux temps, en marge des Conseils européens des 21 mars 2014 (pour ses dispositions politiques) et 27 juin 2014 (notamment pour son volet commercial) ; il a été ratifié par le Parlement ukrainien et le Parlement européen le 16 septembre 2014 ; l'entrée en application à titre provisoire du volet libre-échange complet et approfondi (titre IV de l'accord) a été repoussée au 1^{er} janvier 2016, à la suite de la réunion ministérielle UE-Ukraine-Russie du 12 septembre 2014 relative aux implications potentielles de l'accord d'association pour l'économie russe ; les autres dispositions de l'accord sont appliquées à titre provisoire depuis le 1^{er} novembre 2014, et le volet commercial est appliqué, de façon unilatérale, par l'Union depuis avril 2014 afin de soutenir l'économie ukrainienne (seul l'accès des exportations ukrainiennes au marché européen fait l'objet d'une vaste libéralisation).

Les accords d'association avec la Géorgie et la Moldavie, paraphés lors du sommet de Vilnius, ont été signés en marge du Conseil européen du 27 juin 2014 (objectif fixé par le Conseil européen des 20-21 mars 2014) ; ratifiés en juillet par ces deux pays, ils sont entrés en application, à titre provisoire, le 1^{er} septembre ; le processus de ratification par les parlements nationaux des 28 États membres est en cours.

L'accord d'association avec l'Azerbaïdjan est en cours de négociation, mais le volet libre-échange ne pourra pas progresser tant que ce pays n'aura pas accédé à l'OMC.

L'accord d'association avec l'Arménie avait été finalisé en juillet 2013, mais la décision arménienne de rejoindre l'Union douanière, annoncée le 3 septembre 2013, a rendu impossible son paraphe à Vilnius.

Aucun accord n'est en cours de négociation avec la Biélorussie (la ratification et l'application de l'APC signé en 1995 sont gelées depuis 1997, en raison de la situation intérieure).

- S'agissant de la libéralisation du régime des visas de court séjour (qui intervient au terme d'un processus long et rigoureux requérant : (i) la signature et entrée en vigueur d'accords de facilitation des visas et de réadmission (AFV-AR) ; (ii) le lancement d'un dialogue visa ; (iii) l'octroi d'un plan d'action vers la libéralisation des visas en deux phases ; (iv) une fois que l'ensemble des critères posés par le plan d'action sont remplis, le Conseil prend la décision de libéraliser, ou non, le régime des visas de court séjour) :

La Moldavie est le partenaire le plus avancé : la libéralisation a été acceptée par le Conseil le 14 mars ; elle est effective depuis le 28 avril 2014.

L'Ukraine et la Géorgie sont entrées dans la seconde phase de leurs plans d'action par décision du Conseil, respectivement depuis le 23 juin 2014 et le 17 novembre 2014.

L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont signé des AFV-AR (entrés en vigueur).

Des discussions ont été entamées début 2014 avec la Biélorussie pour la négociation d'un AFV-AR.

Source : réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur au ministère des affaires étrangères et du développement international

c) L'outil financier

L'Union européenne a mis en place un instrument financier au service de sa politique de voisinage, **l'instrument européen de voisinage (IEV)**, dont l'objet est de soutenir la modernisation des principales institutions publiques, la mise en œuvre de l'accord de libre-échange, l'amélioration de la politique et de la gestion des finances publiques, la compétitivité des exploitations rurales ainsi que la protection des minorités et des groupes vulnérables. Cet instrument se veut incitatif et différencié : l'aide à laquelle un pays peut prétendre est d'autant plus importante que sa détermination à poursuivre les réformes est ferme.

L'IEV est doté d'un budget de **15,4 milliards d'euros**, pour la période 2014-2020, à destination des seize pays partenaires de la politique de voisinage, au sud¹ et à l'est².

La détermination du gouvernement moldave à entreprendre les réformes nécessaire au rapprochement avec l'Union européenne a conduit à une accélération de ce processus. Cette détermination a permis à la Moldavie d'obtenir un **fort soutien de la communauté internationale** à la suite de la crise économique et financière de 2008, dans le cadre d'une part, d'un programme du Fonds monétaire international (FMI) et, d'autre part, d'une assistance de l'Union européenne à hauteur de 90 millions d'euros (en dons), en plus de l'importante aide annuelle versée par l'UE au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (de 40 millions d'euros en 2007 à 125 millions d'euros en 2013, soit **environ 560 millions d'euros sur la période 2007-2013**).

La Moldavie est le deuxième pays du voisinage le plus aidé par l'Union européenne, en termes d'aide par habitant, après la Palestine, et **le premier parmi les pays du partenariat oriental**.

Pour la période **2014-2020**, l'enveloppe IEV en faveur de la Moldavie pourrait s'établir entre 610 millions d'euros et 746 millions d'euros, soit **environ 700 millions d'euros**, en progression par rapport à la période précédente.

¹ Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie (coopération actuellement suspendue), Tunisie.

² Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine.

Cette aide pourrait s'élever à 410 millions d'euros pour la période 2014-2017, destinés notamment à la réforme de l'administration publique et à la réforme de la police et à la gestion des frontières.

Le cadre unique d'appui de l'UE à la République de Moldavie pour la période 2014-2017, adopté le 11 juin 2014, planifie l'aide pour les quatre prochaines années. Le programme d'action annuel en faveur de la Moldavie pour **2014** fournit à ce pays une dotation de **101 millions d'euros**, pour les deux actions ci-après :

- Un soutien aux réformes des finances publiques (37 millions d'euros) dont l'objectif est d'aider à favoriser la mise en place d'une bonne gouvernance, d'une politique budgétaire efficace et de consolider le système de gestion et la transparence des finances publiques ;
- Un soutien à l'agriculture et au développement rural, dans le cadre du programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (64 millions d'euros), dont un volet sera consacré au renforcement du dialogue entre les autorités centrales et régionales, notamment en Gagaouzie.

Le 2 mai 2014, la Commission européenne a approuvé un **programme d'aide complémentaire pour 2014 d'un montant de 30 millions d'euros**, axé sur la compétitivité des petites entreprises, le rapprochement des normes de qualité avec celles de l'UE, la promotion des possibilités d'exportation et d'investissement et, ce qui est notable, la promotion de campagnes de communication et d'information sur l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange.

En **2014**, l'aide de l'Union européenne à la Moldavie s'élève donc, au total, à **131 millions d'euros**.

B. UNE ORIENTATION PRO-EUROPEENNE CONFIRMÉE

L'orientation pro-européenne de la Moldavie s'est progressivement affirmée au cours des années 2000, et n'a pas été remise en cause depuis, malgré une succession de crises politiques. L'alliance des partis pro-européens, qui s'est constituée en 2009, a accentué cette orientation, confirmée par le résultat des élections législatives successives. Les dernières élections, qui ont eu lieu le 30 novembre 2014, devraient aboutir prochainement à la formation d'un nouveau gouvernement de coalition, d'orientation pro-européenne.

1. Une orientation pro-européenne sans rupture malgré plusieurs crises politiques

Le régime politique moldave a, très tôt après l'indépendance, fait la preuve de son **pluralisme** et de sa **capacité à réaliser l'alternance**. Ce régime « est certainement le plus ouvert des pays de l'espace postsoviétique, en dehors des États baltes. Ainsi, plusieurs présidents en exercice ont quitté leur poste après une défaite électorale (Mircea Snegur en 1996 et Petru Lucinschi en 2001), ce qui démontre les possibilités d'alternance par des moyens démocratiques. Le sommet de l'État a rencontré des contre-pouvoirs influents, que ce soit au Parlement, dans les institutions ou dans la société »¹.

Tandis que la constitution de 1994 accordait de larges pouvoirs à un président de la République élu au suffrage universel direct, une modification intervenue en 2000, à la suite d'une crise entre la présidence et le parlement, aboutit à une transformation du système institutionnel. Cette réforme dispose, en effet, que le président de la République sera désormais élu par le parlement, à une majorité qualifiée des 3/5^{ème}. Pour être élu, il doit rassembler les voix de 61 parlementaires (le nombre total de parlementaires étant de 101).

En 2001, dix ans après l'indépendance, le parti communiste de la république de Moldavie (PCRM) revient au pouvoir, et y restera jusqu'en 2009, Vladimir Voronine exerçant les fonctions de président de la République. Malgré le retour du parti communiste, la politique de rapprochement avec l'Union européenne est poursuivie, comme en témoigne la signature, en 2005, du plan d'action déterminant les objectifs de la coopération entre la Moldavie et l'UE, dans le cadre de la politique européenne de voisinage, précédemment évoquée par le présent rapport.

En 2009, le **lancement du partenariat oriental** a coïncidé avec l'**alternance**, obtenue à l'issue d'une **grave crise politique**. Les manifestations provoquées par une victoire contestée du PCRM, en avril 2009, qui constituèrent l'une des premières « révolutions » dite, de façon excessive, révolution « *Twitter* », ont été marquées par une violente répression policière. La dissolution du Parlement a conduit à la victoire, en juillet 2009, d'une « **Alliance pour l'intégration européenne** ». Cette alliance n'a néanmoins pas obtenu une majorité suffisante pour faire élire le président de la République.

Après **près de trois ans de blocage institutionnel**, marqué par de nouvelles élections législatives et une tentative de référendum constitutionnel, un **nouveau président de la République** est finalement élu le **16 mars 2012**.

¹ « La Moldavie, un succès majeur pour le Partenariat oriental ? », de M. Florent Parmentier, docteur en science politique et enseignant à Sciences po, *Questions d'Europe* n° 186 (22 novembre 2010).

Une réforme de l'article 78 de la Constitution moldave, relatif à la procédure d'élection du président de la République, paraît indispensable pour assurer la stabilité politique dont ce pays a besoin pour accomplir les réformes nécessaires.

À cette crise institutionnelle a succédé une crise politique, de janvier à mai 2013, à la suite de la révélation de graves dysfonctionnements des institutions judiciaires et policières (cf encadré ci-après).

Les origines de la crise politique de 2013

Les origines de la crise politique de 2013 sont rappelées dans un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de la République de Moldova :

« La vie politique a été marquée dernièrement par les conséquences de l'affaire de « l'accident de chasse », survenu le 23 décembre 2012. Un homme d'affaires a été abattu accidentellement dans la réserve naturelle Padurea Domneasca, dans le district de Falesti. Plusieurs hauts responsables de l'État (...), des juges et des membres des services secrets moldaves participaient à cette partie de chasse. Toutefois, ce n'est que le 6 janvier 2013 que l'accident est rendu public par le Directeur du mouvement anti-mafia, (...), alimentant de nombreuses spéculations sur le fait de savoir si l'information a été cachée par le parquet, si la victime a eu accès à des soins médicaux appropriés, etc. Cet événement a mis au jour des dysfonctionnements au sein de certaines institutions de l'État et provoqué de graves tensions politiques parmi les partis de la coalition au pouvoir (...). Le 30 mai 2013, le Président Timofti nomme M. Leanca, ancien ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, Premier ministre, mettant fin à une crise politique de cinq mois et évitant ainsi des élections parlementaires anticipées. »

Source : Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova, Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), de Mme Lise Christoffersen (Norvège, groupe socialiste) et M. Piotr Wach (Pologne, Groupe du parti populaire européen), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Les crises politiques et institutionnelles qu'a connues la Moldavie, au cours des années récentes, ne l'ont pas empêchée de conduire un **programme de modernisation** et d'amélioration du climat des affaires, **voulue par les deux coalitions de centre-droit successives, au pouvoir depuis 2009.**

Les progrès réalisés par la République de Moldavie sur la voie des réformes sont reconnues dans le **rapport de suivi publié par la Commission européenne en mars 2014**, dans le cadre de la politique de voisinage. Ce rapport souligne qu'après la crise politique de l'année 2013, le dialogue politique a repris, permettant à la Moldavie de traiter plusieurs des recommandations qui lui avaient été préalablement adressées, notamment dans les domaines suivants :

- L'application du plan d'action, qui a permis la libéralisation des visas, précédemment évoquée ;
- L'adoption d'une réforme du système judiciaire, renforçant la responsabilité des juges, sur le plan disciplinaire, pour réduire la corruption ;
- L'adoption de dispositions anti-corruption, prévoyant des sanctions renforcées en cas d'acte illicite commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ;
- Un travail qui s'est poursuivi, en vue de dépolitiser et de professionnaliser l'administration publique centrale et locale.
- Des progrès sont également observés dans le domaine des droits de l'homme et, plus spécifiquement, des droits des minorités. Un plan d'action en soutien à la communauté rom est notamment mis en œuvre depuis 2011.

2. Une orientation pro-européenne confirmée par les élections de 2014

Les élections législatives du 30 novembre dernier ont confirmé l'orientation pro-européenne de la Moldavie, bien que le score des partis au pouvoir ait subi les conséquences d'une **érosion de la confiance**, en conséquence des **multiples crises politiques et affaires de corruption** qui ont émaillé l'actualité, au cours des années récentes.

Résultats des élections législatives du 30 novembre 2014

Formation politique	Leader(s)	% voix	Nombre de sièges au Parlement
Parti libéral-démocrate (PLDM)	M. Vlad Filat M. Iuri Leanca	20,16%	23
Parti démocrate (PDM)	M. Marian Lupu	15,80%	19
Parti libéral (PL)	M. Mihai Ghimpu	9,67%	13
<i>Total des partis pro-européens</i>			55
Parti socialiste (PSRM)	M. Igor Dodon	20,51%	25
Parti communiste (PCRM)	M. Vladimir Voronine	17,48%	21
<i>Total</i>			101
Participation 55,85 %			

Le gouvernement précédent, dirigé par M. Iurie Leanca, est démissionnaire depuis le 10 décembre 2014, ce qui a ouvert une **période de vacance de pouvoir**, inachevée à la date de rédaction du présent rapport.

Ce nouvel épisode de la vie politique moldave, s'il se prolongeait, serait susceptible d'être **préjudiciable au rapprochement avec l'Union européenne**, puisqu'il **ralentit le processus de réformes engagé**, et risque **d'affaiblir encore un peu plus la confiance de l'opinion** dans la coalition des partis pro-européens, dont la victoire est fragile.

Les suites incertaines des élections du 30 novembre 2014

Des élections législatives se sont déroulées le 30 novembre dernier. La majorité des sièges (25 sur 101) a été remportée par le Parti socialiste (PSRM) qui fait son entrée au Parlement. Soutenu ouvertement par Moscou, il devrait constituer une opposition non négligeable, surtout dans la perspective des élections locales du printemps prochain. Le PSRM ne peut cependant pas gouverner seul. L'autre parti d'opposition, le Parti communiste (PCRM), même s'il fait des ouvertures et a commencé des discussions avec d'autres partis, n'exprime pas clairement une volonté de faire alliance. Une session extraordinaire du parlement moldave s'est ouverte le 21 janvier mais n'a pas, pour le moment, permis de nommer un nouveau gouvernement. Les négociations entre les trois partis de la coalition «Alliance pour l'Intégration européenne» de 2009 (Parti libéral démocrate - PLDM, Parti démocrate - PDM et Parti libéral -PL), qui ont obtenu au total 55 sièges, n'ont pas abouti. Le 23 janvier, le Parti libéral-démocrate et le Parti démocrate ont signé un accord de coalition minoritaire pour former un nouveau gouvernement ; ne disposant, à eux deux, que de 42 députés (sur 101), ils devront compter sur l'appui du Parti communiste (21 sièges), qui a indiqué sa disposition à coopération sans pour autant participer à l'exercice du pouvoir (soutien sans participation). Le Parti libéral restera donc dans l'opposition. Le gouvernement actuel, dirigé par le Premier ministre Iurie Leanca, est démissionnaire depuis le 10 décembre, son mandat s'étant achevé après les élections législatives du 30 novembre. Il expédie les affaires courantes en attendant la formation du nouveau gouvernement.

Source : réponses du ministère des affaires étrangères et du développement international au questionnaire de votre rapporteur

3. Une orientation européenne confirmée au plan économique

En 2013, l'Union européenne représentait 45,4 % du commerce extérieur de la Moldavie, soit **54 % des exportations de la Moldavie** et **45% de ses importations**. La Moldavie représentait, quant à elle, 0,1 % du commerce extérieur de l'Union. Le volume des échanges s'élevait à 3,24 milliards d'euros, contre 1,22 milliards d'euros en 2003.

Les exportations européennes vers la Moldavie s'élevaient à 2,28 milliards d'euros en 2013. Elles ont augmenté de 12,1 % entre 2012 et

2013, et en moyenne de 16,4 % par an entre 2009 et 2013. Les principaux postes d'exportations sont les machines-outils, les produits minéraux, les équipements de transport et les produits chimiques.

Les importations européennes en provenance de Moldavie s'élevaient à 962 millions d'euros en 2013. Elles ont augmenté de 2% entre 2012 et 2013, et en moyenne de 16,7 % par an entre 2009 et 2013. Les principaux postes d'importation étaient le textile et les articles textiles, les machines-outils, les produits végétaux et autres produits alimentaires et boissons.

Structure du commerce extérieur de la Moldavie par pays et par zones (2013)

Principaux clients		Principaux fournisseurs	
<i>Par pays</i>			
Russie	26,3 %	Russie	14,9 %
Roumanie	17 %	Roumanie	13 %
Italie	7,7 %	Ukraine	12 %
Ukraine	5,9 %	Chine	8,7 %
Allemagne	4,7 %		
<i>Par zones</i>			
Union européenne	54 %	Union européenne	45 %
Union douanière	32 %	Union douanière	18 %

Le tableau ci-dessus montre que la Russie demeure le premier pays partenaire de la Moldavie, sur le plan économique. S'il y a bien une réorientation vers l'ouest, il ne s'agit pas véritablement à ce stade d'un basculement, mais plutôt d'un **rééquilibrage**.

Cette **inflexion** pourrait toutefois **s'accentuer**, en raison des événements en Ukraine, de la situation économique de la Russie, et des sanctions infligées par ce pays à la Moldavie. Lors de son entretien¹ récent avec les membres de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Iurie Leanca, Premier ministre de la République de Moldavie, a indiqué que le commerce extérieur de son pays avec l'Ukraine, la Russie et la Biélorussie avait diminué de 45 % au cours de l'année écoulée.

¹ Comptes rendus de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (entretien du 17 juin 2014).

4. Une orientation européenne qui s'arrête aux portes de l'OTAN

Par souci d'équilibre, la constitution moldave proclame la **neutralité** du pays. Il existe néanmoins un dispositif de coopération entre l'OTAN et la Moldavie, qui a adhéré, en 1994, au partenariat pour la paix (PPP).

Si certaines voix ont pu s'élever en faveur d'un abandon de la neutralité, et si des militaires moldaves participent à l'opération de maintien de la paix au Kosovo, la Moldavie n'a toutefois **pas manifesté le souhait d'adhérer à l'OTAN**.

III. DES LIENS PRIVILÉGIÉS AVEC LA FRANCE

La Moldavie entretient **des relations privilégiées avec la France**, tant sur le plan économique que culturel. Ces relations se sont intensifiées au cours des années récentes, avec un pays qui est, notamment, très attaché à la francophonie.

Les relations politiques entre les deux pays furent récemment marquées par la visite en Moldavie de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, conjointement avec son homologue allemand (avril 2014), et par la venue en France de M. Iurie Leanca, Premier ministre de Moldavie (juin 2014).

A. LA FRANCE COMPTE PARMIS LES PRINCIPAUX INVESTISSEURS ÉTRANGERS EN MOLDAVIE

D'après les informations fournies par les services du ministère des affaires étrangères et du développement international, si les échanges commerciaux entre la France et la Moldavie se sont récemment contractés, la France compte néanmoins parmi les principaux investisseurs étrangers en Moldavie.

1. Des échanges commerciaux qui se sont contractés

Nos échanges commerciaux ont connu un rebond conjoncturel en 2013 qui ne s'est pas confirmé en 2014. Nos échanges ont représenté 101 millions d'euros sur l'année 2013, dont 60,3 millions d'euros d'exportations et 40,8 millions d'euros d'importations. Durant les onze premiers mois de 2014, comparés à la même période en 2013, nos échanges globaux se sont contractés. Notre excédent commercial s'est également dégradé pour la même période passant de 22 millions d'euros à 4 millions d'euros, sous l'effet conjugué d'une chute de nos exportations (-23,7%) et d'une hausse des importations (+13%).

Nos **exportations** reflètent l'évolution de la croissance économique et des livraisons dans le cadre de grands contrats. En 2013, les **matériels de transport** (25 millions d'euros) ont représenté presque la moitié de nos exportations sur l'année et ont doublé (+96 %) par rapport à 2012 (12,9 millions d'euros), mais ce chiffre a été en forte augmentation grâce à la livraison d'un aéronef d'occasion. Sur une période de dix ans, et malgré de fortes fluctuations, c'est le poste qui profite le plus de la demande moldave passant de 3,7 millions d'euros en 2004 à 25 millions d'euros en 2013.

Les **produits agricoles et de la pêche** sont notre deuxième poste d'exportation (10 millions d'euros en 2013). Sur une période de dix ans, la progression en valeur, même si elle est moins forte que celle des matériels de transport, est nette : de 5,3 millions d'euros en 2004 à 10,1 millions d'euros en 2013. Les produits chimiques et les parfums sont notre troisième poste d'exportations (5,6 millions d'euros en 2013).

Nos **importations** reflètent la forte spécialisation agricole et textile de l'économie moldave. Nous importons principalement des produits agricoles - dont 96 % sont des fruits à coque -, des textiles et de l'habillement.

2. La France, parmi les principaux investisseurs étrangers en Moldavie

La France compte parmi les **principaux investisseurs étrangers en Moldavie**. Le stock d'investissements directs français en Moldavie était de 173,6 millions d'euros en 2012. Les entreprises françaises les mieux implantées dans le pays sont **Orange**, **Lactalis**, **Lafarge** (qui couvre 60 % des besoins en ciment du pays) et la **Société Générale** (actionnaire majoritaire de la Mobiasbanca, cinquième banque moldave).

Orange est un contributeur de premier plan à l'économie moldave : la société Orange Moldova est devenue le premier exploitant de téléphonie mobile de Moldavie (50% du marché moldave des télécommunications, secteur qui représente à lui seul 9 % du PIB). Le lancement commercial de la 4G à Chisinau, en 2012, puis à Balti - deuxième ville du pays -, en 2013, a constitué une nouvelle étape dans le développement du secteur des télécommunications en Moldavie.

Des **opportunités pour les entreprises françaises** s'offrent dans ce pays historiquement francophone, cherchant à se moderniser avec l'appui des institutions financières internationales. C'est le cas notamment dans les secteurs de l'eau, de la gestion des déchets, de l'énergie et des transports.

Les investissements moldaves en France sont très limités, avec un stock de 2,2 millions d'euros d'investissements directs en 2012.

B. UN PAYS « FRANCOPHONE DE CŒUR »

Lors de son entretien du 17 juin 2014 avec les membres de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Iurie Leanca, Premier ministre de la République de Moldavie, a d'emblée évoqué les relations culturelles étroites existant entre son pays et la France : *« Mon pays est lié à la France par des traditions culturelles et linguistiques, il appartient à la « francophonie de cœur », il a fait le choix de cette langue, qui ne lui a pas été imposée. Nous sommes très fiers de cet héritage ».*

De fait, pour la Moldavie, affirmer son appartenance au groupe des pays de langue latine a pu constituer pour certains un instrument de résistance pacifique. À l'époque soviétique, la transcription forcée du roumain en cyrillique a incité une partie de la population à se tourner vers l'apprentissage du français. La latinité est une composante importante de l'identité moldave, ce qui peut expliquer la place importante qu'y occupe, historiquement, le français, qui est parlé par une grande partie des élites politiques et intellectuelles moldaves.

Malgré les progrès de l'anglais, le français demeure la première langue étrangère enseignée en Moldavie, où **plus de 50 % des élèves** choisissent de l'apprendre, contre 70 % aux lendemains de l'indépendance. Quoiqu'étant en déclin, ce taux en fait **le pays le plus francophone d'Europe orientale**, devant la Roumanie.

La France est le **quatrième pays de destination** des **étudiants moldaves**, derrière la Roumanie, la Russie et l'Ukraine. En 2013, les étudiants moldaves sont au nombre d'environ 1 100 dans le système universitaire français (leur premier pays de destination est la Roumanie, qui accueille environ 8 000 étudiants moldaves). Le nombre de ressortissants moldaves possédant, en France, des titres ou des autorisations de séjour, s'élève à 3 721 (2013).

L'Alliance Française de Chisinau est le premier établissement culturel d'importance dans la capitale. Elle a fêté en 2012 ses vingt ans d'existence. Chaque année, elle dispense des cours de français à 4 000 personnes. Notre coopération culturelle a pour objectif le renforcement de la francophonie. Des cofinancements sont mis en place avec des organismes francophones (Agence universitaire de la francophonie, association des parlementaires francophones), multilatéraux (PNUD, OMS, UNICEF) et européens.

DEUXIÈME PARTIE : L'ACCORD D'ASSOCIATION, UN NOUVEAU CHAPITRE DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MOLDAVIE

Marquant l'aboutissement d'un processus de négociation ouvert en 2010, l'application du présent accord d'association **ouvre un nouveau chapitre des relations entre l'Union européenne et la Moldavie.**

Cet accord est, d'une part, **complet** car il concerne un large éventail de domaines de coopération, et, d'autre part, **approfondi**, car chacun de ces domaines fait l'objet de stipulations détaillées, assorties d'un calendrier de réalisation précis.

Cet accord renforce le cadre existant de coopération, en vue de consolider le processus d'association politique et d'intégration économique institué entre les parties.

Il vise, certes, à encourager la Moldavie à transposer une partie de l'acquis communautaire, mais il ne préjuge en rien d'une éventuelle perspective d'adhésion pour ce pays, **la politique de voisinage devant être distinguée de la politique d'élargissement.**

L'accord porte sur **sept domaines** : principes généraux (titre I), dialogue et réformes politiques, coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (titre II), liberté, sécurité et justice (titre III), coopération économique et coopération dans d'autres secteurs (titre IV), commerce et questions liées au commerce (accord de libre-échange approfondi et complet : titre V), aide financière et dispositions antifraude et en matière de contrôle (titre VI), dispositions institutionnelles, générales et finales (titre VII).

I. UN ACCORD MIXTE, ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT

A. UN ACCORD MIXTE

Le texte soumis à examen est un accord mixte conclu entre la **République de Moldavie** et plusieurs entités juridiques : d'une part, **l'Union européenne**, d'autre part, la **Communauté européenne de l'énergie atomique** et, enfin, **chacun des États de ces deux organisations.**

Il convient, ici d'examiner quelles sont les dispositions relevant de la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et des États membres, d'autre part, étant entendu que l'essentiel des dispositions de l'accord engage l'Union européenne. C'est notamment le cas des dispositions commerciales, qui, pour cette raison, font l'objet d'une application

provisoire, préalable à la ratification de l'accord par l'ensemble des États membres.

1. Dispositions concernant la Communauté européenne de l'énergie atomique

La **Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)** est partie à l'accord, qui couvre des questions relevant de sa compétence, dans son article 77, point i).

Cet article dispose, en effet, que la coopération porte sur « *la sûreté nucléaire, la sécurité nucléaire et la protection radiologique, conformément aux principes et normes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et des conventions et traités internationaux en la matière conclus dans le cadre de l'AIEA, ainsi que dans le respect du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, le cas échéant* ».

La Moldavie ne dispose pas de centrale nucléaire, mais des questions de sécurité nucléaire s'y posent néanmoins, notamment dans le cadre de la **lutte contre le trafic illégal de matériel nucléaire et radioactif**, qui fait l'objet d'une coopération avec l'AIEA.

Rappelons qu'initialement créée, en 1957, par un second « traité de Rome », pour coordonner les programmes de recherche des États en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, la CEEA contribue aujourd'hui à la mise en commun des connaissances, des infrastructures et du financement de l'énergie nucléaire. Bien que cette organisation constitue une entité distincte de l'Union européenne, elle fonctionne depuis 1967 avec les mêmes institutions, notamment la **Commission européenne**, qui dispose, à ce titre, de compétences dans le domaine de la sûreté et de la sécurité nucléaire, ainsi que pour contrôler l'emploi des matières nucléaires civiles.

Les accords internationaux engageant la CEEA doivent être conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil¹, conformément à l'article 101 du traité établissant la CEEA. Conformément à son article 102, l'accord ne peut entrer en vigueur qu'après notification à la Commission européenne par les États membres que l'accord est devenu applicable conformément aux dispositions de leur droit interne respectif.

La disposition relevant de la CEEA (article 77 point i), qui figure au titre IV de l'accord (« *coopération économique et coopération dans d'autres secteurs* ») est donc exclue du champ des articles appliqués, à titre provisoire, depuis le 1^{er} septembre 2014².

¹ En l'espèce, décision du Conseil du 16 juin 2014 portant approbation de la conclusion par la Commission européenne, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (2014/493/Euratom)

² Article 3 de la décision du Conseil n° 2014/492/UE du 16 juin 2014.

2. Dispositions relevant des États membres

L'accord d'association porte, par ailleurs, sur des matières relevant des compétences des **États membres**.

Il en va ainsi, notamment, du volet politique, des clauses en matière de protection des droits de l'homme, des clauses concernant la non-prolifération. Il en va également ainsi, s'agissant du volet commercial, des sanctions pénales prévues pour la protection des droits de propriété intellectuelle (article 278).

En outre, certaines stipulations, relevant de la compétence des États membres, sont de nature législative. C'est notamment le cas de la coopération en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (article 9). S'agissant des obligations en matière de propriété intellectuelle (chapitre 9 du titre V), l'accord précise que les coopérations mises en œuvre dans ce domaine s'effectuent dans le respect des législations nationales et des obligations internationales des parties.

Le texte de l'accord d'association est considéré comme un tout indissociable devant, pour son entrée en vigueur (à distinguer de son application provisoire), être ratifié par les vingt-huit États membres de l'Union européenne.

Le tableau ci-après présente **l'état des ratifications au 21 janvier 2015**. Les pays de l'est de l'Union européenne ont été les premiers à ratifier les trois accords d'association, signés respectivement avec la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine.

Ces pays ont généralement choisi de ratifier ensemble ces trois accords, à l'exception de la Lettonie, qui a ratifié en premier, très rapidement après sa signature, l'accord d'association avec l'Ukraine.

État des ratifications au 21 janvier 2015

	<i>AA UE-Moldavie</i>	<i>AA UE-Géorgie</i>	<i>AA UE-Ukraine</i>
<i>Pays partenaire</i>	23/07/2014	25/07/2014	26/09/2014
<i>Approbation de la conclusion par le Parlement européen</i>	13/11/2014	18/12/2014	16/09/2014
<i>Allemagne</i>			
<i>Autriche</i>			
<i>Belgique</i>			
<i>Bulgarie</i>	09/09/2014	09/09/2014	09/09/2014
<i>Croatie</i>			
<i>Chypre</i>			
<i>Danemark</i>			
<i>Espagne</i>			
<i>Estonie</i>	12/01/2015	12/01/2015	12/01/2015
<i>Finlande</i>			
<i>France</i>	Projet de loi de ratification adopté en Conseil des ministres le 17/12/2014 ; en cours d'examen par le Sénat	Projet de loi de ratification en cours de transmission au Conseil d'Etat	Projet de loi de ratification en cours de transmission au Conseil d'Etat
<i>Grèce</i>			
<i>Hongrie</i>			
<i>Irlande</i>			
<i>Italie</i>			
<i>Lettonie</i>	02/10/2014	02/10/2014	31/07/2014

	<i>AA UE-Moldavie</i>	<i>AA UE-Géorgie</i>	<i>AA UE-Ukraine</i>
<i>Lituanie</i>	29/07/2014	29/07/2014	29/07/2014
<i>Luxembourg</i>			
<i>Malte</i>	29/08/2014	29/08/2014	29/08/2014
<i>Pays-Bas</i>			
<i>Pologne</i>			
<i>Portugal</i>			
<i>République tchèque</i>			
<i>Roumanie</i>	14/07/2014	14/07/2014	14/07/2014
<i>Royaume-Uni</i>			
<i>Slovénie</i>			
<i>Slovaquie</i>	21/10/2014	21/10/2014	21/10/2014
<i>Suède</i>	09/01/2015	09/01/2015	09/01/2015

Note : les dates mentionnées sont celles de réception par le Secrétariat général du Conseil des notifications des ratifications.

Source : réponses du ministère des affaires étrangères et du développement international au questionnaire de votre rapporteure.

3. Précision relative au statut de la Transnistrie dans l'accord

À la suite du conflit précédemment évoqué, le territoire de Transnistrie est contrôlé par des autorités de fait, qui ne sont reconnues par aucun pays de la communauté internationale, mais qui agissent comme si elles étaient souveraines.

C'est pourquoi le présent accord d'association comporte **une disposition spécifique, concernant son application territoriale**, prévoyant que l'accord ne s'appliquera à la région de Transnistrie que lorsque la République de Moldavie sera en mesure de garantir sa mise en œuvre effective et intégrale sur l'ensemble de son territoire.

Le conseil d'association, institué pour superviser et contrôler l'application du présent accord (voir *infra*), est chargé de décider à quel

moment cette mise en œuvre de l'accord sera possible sur l'ensemble du territoire de la Moldavie.

**Dispositions de l'article 462 de l'accord d'association
concernant son application territoriale**

« En ce qui concerne les régions de la République de Moldavie sur lesquelles son gouvernement n'exerce aucun contrôle effectif, le présent accord ou son titre V (Commerce et questions liées au commerce) ne commenceront à s'appliquer que lorsque la République de Moldavie garantira la mise en œuvre et le respect intégraux, respectivement, du présent accord ou de son titre V (Commerce et questions liées au commerce) sur l'ensemble de son territoire ».

« Le Conseil d'association adopte une décision sur le moment à partir duquel la mise en œuvre et le respect intégraux du présent accord ou de son titre V (Commerce et questions liées au commerce) sont garantis sur l'ensemble du territoire de la République de Moldavie. »

B. UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE POUR LES RELATIONS UE-MOLDAVIE, ABOUTISSEMENT D'UN LONG PROCESSUS

Régi par les traités européens, le processus ayant conduit à la signature du présent accord d'association a démarré en 2010. Il institue un nouveau cadre juridique pour les relations UE-Moldavie.

1. L'aboutissement d'un processus engagé en 2010

a) Un processus régi par le traité sur le fonctionnement de l'UE

Le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne régit les modalités de conclusion par celle-ci d'accords internationaux. En application de l'article 217 dudit traité, l'Union européenne peut conclure avec des organisations ou États tiers, « des accords créant **une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières** ».

En vertu de l'article 218 du même traité, la procédure de négociation et de conclusion d'un tel accord est la suivante.

Le Conseil « *autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords* ».

La décision d'autoriser l'ouverture des négociations, prise sur la base de recommandations de la Commission, est assortie de la désignation d'un négociateur. Sur proposition du négociateur, le Conseil autorise la signature de l'accord, dont il peut prévoir l'application provisoire,

préalablement à son entrée en vigueur. Puis le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord, après approbation du Parlement européen.

S'agissant d'un accord d'association, **le Conseil statue à l'unanimité.**

b) Un processus engagé en 2010

Ouvertes en janvier 2010, les négociations en vue de l'accord d'association avec la République de Moldavie avaient abouti à **un paraphe le 29 novembre 2013**, à l'occasion du **sommet du Partenariat oriental à Vilnius**, par Mme Catherine Ashton, alors haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de Sécurité, et M. Karel De Gucht, commissaire au Commerce, d'une part, et leurs homologues moldaves, d'autre part.

Après avoir été autorisée par décision du Conseil en date du 16 juin 2014¹, la signature de l'accord d'association s'est déroulée **le 27 juin 2014** à Bruxelles, en marge du Conseil européen.

L'accord a été **ratifié par la Moldavie le 2 juillet 2014.**

Le **13 novembre 2014**, le **Parlement européen** en a approuvé la conclusion².

Cette approbation était accompagnée d'une résolution non législative³ inscrivant l'accord d'association dans la perspective d'une future adhésion de la Moldavie à l'Union européenne. Cette résolution souligne, en effet, les progrès notables accomplis par la Moldavie, au cours des années récentes, dans la mise en œuvre de ses réformes. Considérant que l'Union européenne et la République de Moldavie sont « *deux entités unies par des liens géographiques, historiques et culturels forts* », cette résolution affirme « *que la conclusion de l'accord d'association n'est pas une fin en soi, mais s'inscrit dans le cadre plus vaste de renforcement de la perspective européenne de la République de Moldavie sur les plans économique, politique et social* ». D'après cette résolution, « *l'introduction d'un régime d'exemption de visa⁴ pour les citoyens moldaves, la*

¹ Décision du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (2014/492/UE), JOUE 30 août 2014.

² Résolution législative du Parlement européen du 13 novembre 2014 sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part (adoptée par 535 voix pour, 94 voix contre et 44 abstentions).

³ Résolution non législative du Parlement européen du 13 novembre 2014 sur le projet de décision du Conseil précité (adoptée par 529 voix pour, 96 voix contre et 46 abstentions).

⁴ Il s'agit de l'exemption de visas de court séjour (90 jours sur une période de 180 jours), entrée en vigueur le 28 avril 2014 en application du règlement (UE) 259/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 3 avril 2014 modifiant le règlement (CE) 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays

conclusion d'accords dans les domaines de l'aviation, de l'agriculture et de la protection civile, la participation de la République de Moldavie aux agences et programmes de l'Union, la coopération à la politique de sécurité et de défense commune et, plus important encore, la signature de l'accord d'association entre l'Union et la République de Moldavie sont l'expression tangible de ce constat ».

La Moldavie n'est pas officiellement candidate à l'adhésion à l'Union européenne mais elle a, de fait, exprimé ce souhait.

Procédure menée en application de l'article 88-4 de la Constitution

En application de l'article 88-4 de la Constitution, la proposition de décision du Conseil, relative à la conclusion de l'accord d'association, a été soumise par le gouvernement à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ont également été soumises au Parlement français la recommandation de décision du Conseil portant approbation de la conclusion par la Commission, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord d'association, ainsi que la proposition du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association.

Par procédure écrite en date du 4 juin 2014, la Commission des affaires européennes du Sénat, jugeant qu'il importait que l'accord d'association entre en vigueur le plus rapidement possible, a décidé de ne pas intervenir plus avant sur le texte qui lui était soumis pour examen, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.

Par des conclusions en date du 10 juin 2014, la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a également approuvé le projet d'accord d'association entre l'Union européenne et la République de Moldavie, et souhaité sa ratification, par les États membres, dans les meilleurs délais possibles. Ces conclusions ont été adoptées à l'issue de l'examen de trois communications, portant respectivement sur les projets d'accords d'association de l'Union européenne avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, et publiées dans le cadre d'un rapport d'information¹ faisant, plus généralement, un point sur le processus de rapprochement de ces trois pays d'Europe orientale avec l'Union européenne.

tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

¹ *Les accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, rapport d'information n° 2011 (10 juin 2014) de Mmes Danielle Auroi, Chantal Guittet et de M. Jean-Louis Roumegas, députés, au nom de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale.*

2. Un nouveau cadre juridique, déjà partiellement appliqué

a) Une application provisoire au 1^{er} septembre 2014

Comme précédemment évoqué, dans les domaines relevant de la compétence de l'Union, une application provisoire de l'accord, préalable à son entrée en vigueur, est prévue.

L'article 464 de l'accord prévoit, en effet, une application provisoire de certaines de ces stipulations à compter du premier jour du second mois suivant la notification à l'Union européenne par la Moldavie de la ratification de l'accord par le parlement moldave, qui est intervenue le 2 juillet 2014.

Depuis le **1^{er} septembre 2014** s'appliquent donc notamment, à titre provisoire, les **dispositions établissant progressivement une zone de libre-échange entre l'Union européenne et la République de Moldavie, qui constituent l'un des principaux volets du présent accord d'association.**

S'il s'agit bien d'une application provisoire, et non d'une entrée en vigueur, on peut néanmoins douter des effets d'une éventuelle non ratification, par l'un des États membres, des dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union¹.

Les accords conclus avec la Géorgie et l'Ukraine font également l'objet d'une application provisoire, avec néanmoins **des restrictions majeures pour ce dernier pays, en raison de l'opposition de la Russie**, qui redoute, en effet, une arrivée sur son marché de produits fabriqués dans l'UE *via* l'Ukraine, au détriment de sa production nationale, ce qui a conduit à reporter l'application provisoire de l'accord de libre-échange au **1^{er} janvier 2016**.

¹ À ce sujet, voir l'avant-propos du rapport n° 164 (2014-2015) de votre commission des affaires étrangères, portant sur l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, de M. Alain Néri, sénateur (10 décembre 2014).

**Dispositions de l'accord appliquées à titre provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014
(article 3 de la décision n° 2014/492/UE du Conseil du 16 juin 2014)**

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord, conformément à son article 464 et sous réserve des notifications qui y sont prévues, les sections suivantes de l'accord sont appliquées à titre provisoire entre l'Union et la République de Moldavie, mais uniquement dans la mesure où elles concernent des questions relevant de la compétence de l'Union, y compris des questions relevant de la compétence conférée à l'Union pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune :

a) le titre I (*Principes généraux*) ;

b) le titre II (*Dialogue et réformes politiques, coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité*) : les articles 3, 4, 7 et 8 ;

c) le titre III (*Liberté, sécurité et justice*) : les articles 12 et 15 ;

d) le titre IV (*coopération économique et coopération dans d'autres secteurs*) : les chapitres 5, 9 et 12 [à l'exception de l'article 68, point h)], le chapitre 13 [à l'exception de l'article 71 dans la mesure où il concerne la gouvernance maritime et à l'exception de l'article 73, points b) et e), et de l'article 74], le chapitre 14 [à l'exception de l'article 77, point i)], le chapitre 15 [à l'exception de l'article 81, points a) et e), et de l'article 82, paragraphe 2)], le chapitre 16 [à l'exception de l'article 87, de l'article 88, point c), et de l'article 89, points a) et b), dans la mesure où le point b) concerne la protection des sols], les chapitres 26 et 28, ainsi que les articles 30, 37, 46, 57, 97, 102 et 116 ;

e) le titre V (*Commerce et questions liées au commerce*) (à l'exclusion de l'article 278 dans la mesure où il concerne l'action pénale visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle, et à l'exclusion des articles 359 et 360 dans la mesure où ils s'appliquent aux procédures administratives ainsi qu'aux réexamens et recours au niveau des États membres) ;

f) le titre VI (*aide financière et dispositions antifraude et en matière de contrôle*) ;

g) le titre VII (*dispositions institutionnelles, générales et finales*) (à l'exception de l'article 456, paragraphe 1, dans la mesure où les dispositions de ce titre se bornent à assurer l'application provisoire de l'accord, telle qu'elle est définie dans le présent paragraphe) ;

h) les annexes II à XIII, XV à XXXV, ainsi que les protocoles I à IV.

b) Un nouveau cadre juridique pour les relations UE-Moldavie

Le présent accord d'association met en place un nouveau cadre juridique pour les relations de l'Union européenne et de la Moldavie. Il **abroge un certain nombre d'accords existant** entre ces deux entités, notamment l'accord de partenariat et de coopération, qui était entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

D'autres accords, sur des sujets non traité par l'accord d'association, **demeure toutefois en vigueur**, s'agissant notamment de la **délivrance des visas** et de la **réadmission des personnes en séjour irrégulier**.

**Statut des conventions entre l'UE et la Moldavie
après l'entrée en vigueur de l'accord d'association**

<i>Conventions UE-Moldavie</i>	<i>Statut après l'accord d'association</i>
<p align="center">Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, signé le 28 novembre 1994 et entré en vigueur le 1^e juillet 1998.</p>	<p align="center">Abrogé ; remplacé par l'accord d'association (cf. article 456).</p> <p align="center">Toutefois, pendant la période d'application provisoire de l'accord d'association, les stipulations de l'accord de partenariat et de coopération continuent d'être appliquées dans la mesure où elles ne sont pas concernées par l'application provisoire de celui-ci.</p>
<p align="center">Accord entre l'Union européenne et la République de Moldavie relatif à la protection des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires, signé à Bruxelles le 26 juin 2012 et entré en vigueur le 1^e avril 2013.</p>	<p>Abrogé ; remplacé par l'accord d'association (cf. article 456).</p>
<p align="center">Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie, signé le 26 juin 2012.</p>	<p>En vigueur.</p>
<p align="center">Accord entre la Communauté européenne et la République de Moldavie visant à faciliter la délivrance des visas, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et modifié le 27 juin 2012.</p>	<p>En vigueur.</p>
<p align="center">Accord entre la Communauté européenne et la République de Moldavie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.</p>	<p>En vigueur.</p>

Source : réponse du ministère des affaires étrangères et du développement international au questionnaire de votre rapporteure.

II. UN ACCORD D'ASSOCIATION POLITIQUE ET D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE

Se substituant à l'accord de partenariat et de coopération signé en 1994, et entré en vigueur en 1998, l'accord d'association vise à **renforcer le dialogue politique et les échanges commerciaux** entre l'Union européenne et la Moldavie, en favorisant une **convergence des réglementations et normes**, et en **libéralisant les échanges**.

A. UN ACCORD DE COOPÉRATION

L'« association » établie entre l'Union européenne et la Moldavie doit permettre l'établissement de relations politiques étroites, de nature à consolider la démocratie moldave et à favoriser la stabilité politique, économique et institutionnelle de ce pays, et à encourager la paix et la stabilité à l'échelle tant régionale qu'internationale (article 1^{er} du présent accord).

1. Une coopération politique

Le **dialogue politique** entre les parties porte sur :

- Les **réformes intérieures** (dans les domaines des institutions, des droits de l'homme, de la justice, de l'administration, de la lutte contre la corruption) ;
- La **politique étrangère et de sécurité**, la prévention des conflits et la gestion des crises et la **stabilité régionale**. À cet égard, « *les parties réaffirment leur volonté de trouver une solution durable au problème de la Transnistrie, en respectant pleinement la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Moldavie, ainsi que de faciliter ensemble la réhabilitation après le conflit* » (article 8) ;
- La **lutte contre la prolifération** des armes de destruction massive et **contre le commerce illicite d'armes** légères et de petit calibre ainsi que le contrôle des exportations d'armes conventionnelles (articles 9 et 10);
- La coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme (article 11).

Dans le domaine de la **circulation des personnes**, l'accord n'énonce pas de dispositions plus contraignantes que celles contenues dans les accords de facilitation de la délivrance des visas, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et modifié le 27 juin 2012, et de réadmission des personnes en séjour irrégulier, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, que les parties s'engagent à mettre pleinement en œuvre (article 15).

S'agissant de l'espace de « liberté, sécurité et justice », l'accord prévoit une coopération dans les domaines suivants :

- La prévention et la lutte contre la **criminalité organisée**, notamment le trafic et la traite des êtres humains, la contrebande, la fraude, la corruption, la falsification de documents, la cybercriminalité ;
- La lutte contre les **drogues illicites**, le **blanchiment de capitaux**, le **terrorisme** et son financement ;
- Le développement de la **coopération judiciaire** en matière civile et commerciale, ainsi qu'en matière pénale.

2. Une coopération sectorielle

Sur le plan de la **coopération économique**, et de la coopération dans d'autres secteurs, l'accord comporte des dispositions de nature à renforcer cette coopération dans de multiples domaines (*cf* encadré ci-dessous). Il prévoit, en outre, que la Moldavie peut participer aux agences et programmes de l'Union ouverts à sa participation.

28 domaines de coopération économique et sectorielle

- Le présent accord prévoit une coopération entre les parties, portant sur des domaines économiques et d'autres secteurs, qui sont les suivants :

- La réforme de l'administration publique ;
- Le dialogue économique ;
- Le droit des sociétés, la comptabilité, l'audit et la gouvernance d'entreprise ;
- L'emploi, la politique sociale et l'égalité des chances ;
- La protection des consommateurs ;
- Les statistiques ;
- La gestion des finances publiques ;
- La fiscalité ;
- Les services financiers ;
- La politique industrielle et relative aux entreprises ;
- Le secteur minier et les échanges de matière première ;
- L'agriculture et le développement rural ;
- La pêche et la politique maritime ;
- L'énergie ;

- Les transports ;
- L'environnement ;
- L'action pour le climat ;
- La société de l'information ;
- Le tourisme ;
- Le développement régional et la coopération transfrontalière ;
- La santé publique ;
- La protection civile ;
- L'éducation, la formation, le multilinguisme, la jeunesse et le sport ;
- La recherche, le développement technologique et la démonstration ;
- La culture, l'audiovisuel et les médias ;
- Les acteurs de la société civile ;
- La protection et la promotion des droits de l'enfant.

Dans tous ces domaines, un **programme complet de rapprochement progressif de la législation moldave des acquis de l'UE** est décrit dans les annexes de l'accord. Tous les textes (règlements, directives) concernés de l'Union européenne sont énumérés et assortis, pour chacun, d'un calendrier de rapprochement de la législation moldave. Ces **calendriers différenciés** en fonction des sujets doivent permettre de mieux cibler la coopération et de mieux orienter, année après année, le programme de réformes et de modernisation du pays.

B. UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDI ET COMPLET (ALEAC)

Le titre V de l'accord d'association (« Commerce et questions liés au commerce ») constitue **l'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC), qui en est un des aspects essentiels.**

1. Le pilier de l'accord : la mise en place d'une zone de libre-échange

Au moment de la signature de l'accord de partenariat et de coopération (1994) puis de son entrée en vigueur (1998), la Moldavie n'avait pas encore accédé à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont elle est membre depuis 2001. L'accord de partenariat et de coopération prévoyait, par conséquent, que l'Union européenne et la Moldavie s'accordent mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée. Il instituait, par

ailleurs, une liberté de transit des marchandises, *via* ou à travers leur territoire.

L'accord d'association dispose, pour sa part (article 143), que « *les parties établissent progressivement une zone de libre-échange au cours d'une période de transition de dix ans* ».

Il implique une **libéralisation quasi-totale des échanges commerciaux**.

Chaque partie supprime ou réduit les droits de douane, selon des modalités prévues pour chaque type de produit par l'annexe XV de l'accord (article 147).

Le **calendrier** de suppression de ces droits est **asymétrique**, c'est-à-dire que, pour certains produits, la diminution des droits de douane est plus rapide pour les exportations moldaves vers l'UE que pour les exportations européennes vers la Moldavie.

Les produits les plus sensibles, eu égard au présent accord de libre-échange, sont essentiellement des produits agricoles, pour lesquels, si des concessions importantes ont été octroyées, les intérêts défensifs des parties ont été pris en compte. Certains produits (fruits, ail, viandes, produits laitiers, sucres...) font l'objet de contingents tarifaires ou de périodes de démantèlement plus longues (annexe XV-D).

L'accord prévoit, en outre (annexe XV-C), pour certains produits sensibles (viande porcine, viande de volaille, lait et œufs, certaines céréales, sucres blancs, cigarettes, lait transformé, sucre transformé, maïs doux), un **mécanisme anti-contournement** (article 148), qui vise à limiter les risques de contournement des droits de douane via un transit par des pays voisins. Sont concernés des produits agricoles et produits agricoles transformés. Pour les produits visés, un volume annuel moyen des importations en provenance de Moldavie dans l'Union européenne est fixé. À l'approche de ce seuil, un système de notification doit permettre à la Moldavie de fournir les informations nécessaires pour expliquer ses flux d'exportation vers l'UE. Au-delà des seuils fixés, et en l'absence de justification valable, l'Union peut suspendre temporairement le traitement préférentiel accordé aux produits concernés.

2. Un rapprochement des réglementations et normes pour un accès facilité aux marchés

L'accord prévoit des mesures non tarifaires dont l'objet est de faciliter l'accès réciproque aux marchés.

a) De nombreux secteurs concernés

Tout d'abord, il prévoit une élimination progressive de certains **obstacles techniques au commerce** (article 170 et suivants) et une facilitation des **procédures douanières** (article 192 et s.).

Ensuite, l'accord couvre le champ des **mesures sanitaires et phytosanitaires** (SPS), afin de faciliter le commerce des produits concernés par ces mesures (articles 176 et suivants), ce qui implique un rapprochement progressif de la législation moldave de celle de l'Union (article 181), une reconnaissance du statut concernant les maladies animales, un contrôle de l'équivalence des mesures etc. Dans ce domaine, il est prévu un mécanisme de consultation rapide pour remédier aux barrières commerciales avec un système d'alerte rapide et un mécanisme d'alerte précoce pour les urgences vétérinaires et phytosanitaires.

En outre, l'accord couvre la plupart des sujets commerciaux non tarifaires d'intérêt « offensif » européen, à savoir la libéralisation réciproque et progressive de **l'établissement**, du **commerce des services**, de la **circulation des capitaux**, une promotion de la **libre-concurrence**, une coopération en matière de **commerce électronique** et une ouverture des **marchés publics** (article 268 et suivants), conditionnée par la mise en place d'un cadre institutionnel et normatif adéquat.

S'agissant de **l'ouverture des marchés publics**, l'accord prévoit une reprise par la Moldavie de l'acquis de l'UE relatif aux marchés publics (article 268 et s.). La modernisation du système moldave de passation des marchés publics et l'alignement progressif – dans un délai de huit ans – de la législation moldave sur celle de l'Union européenne doit permettre aux entreprises européennes d'accéder au marché moldave dans les mêmes conditions que les entreprises locales.

En contrepartie de la libéralisation des échanges, la Moldavie s'engage à reprendre une large part de l'acquis européen en matière normative et réglementaire. L'annexe XVI de l'accord énumère la législation concernée de l'Union, assorti d'un calendrier de rapprochement s'échelonnant entre 2015 et 2018.

b) La protection des droits de propriété intellectuelle

L'accord couvre également le champ des **droits de propriété intellectuelle** (article 277 et s.) et de la lutte contre la contrefaçon. Il met l'accent, en particulier, sur la **protection des indications géographiques** (article 296 et s., annexe XXX). L'accord de partenariat et de coopération obligeait déjà la Moldavie à assurer un degré de protection des droits de propriété intellectuelle similaire à celui qui était pratiqué dans l'UE. Avec l'accord d'association, l'accent devait être mis sur l'établissement de dispositions contraignantes permettant un rapprochement supplémentaire

de la législation de l'UE et renforçant la lutte contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle.

C'est **un des points qui a le plus suscité la vigilance de la France**, lors de la négociation.

L'accord prévoit la **reconnaissance et la protection de toutes les indications géographiques européennes**, et pas seulement celles relatives aux vins et spiritueux (dont la liste est décrite à l'annexe XXX-C). Il reprend les dispositions de l'accord entre l'Union européenne et la Moldavie relatif à la protection des indications géographiques des produits agricoles et des denrées alimentaires, signé le 26 juin 2012 à Bruxelles et entré en vigueur le 1^{er} avril 2013.

En matière de droits d'auteur, de dessins et modèles, même non enregistrés, et de brevets, des dispositions complètent et mettent à jour celles de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle conformément aux règles internes de l'Union européenne.

L'accord vise en outre à rapprocher la législation moldave de l'acquis de l'UE en matière de contrôles douaniers.

La coopération dans ce domaine doit couvrir la mise en œuvre, la défense, la diffusion et l'application efficace des droits de propriété intellectuelle, la prévention des abus de tels droits, la lutte contre la contrefaçon et le piratage, ainsi que le renforcement des organisations nationales chargées du contrôle et de la protection de ces droits. Le cas échéant, cette coopération peut prendre la forme d'un dialogue régulier en matière de propriété intellectuelle, de conseils juridiques, d'un renforcement des capacités, de formations et de campagnes de sensibilisation.

Le mécanisme de règlement des différends prévu dans le cadre de l'accord de libre-échange s'applique également aux dispositions relatives aux indications géographiques.

C. UN CADRE RENFORCÉ DE DIALOGUE

1. Une aide financière

Le titre VI de l'accord fixe le cadre de l'aide financière accordée par l'Union européenne à la Moldavie, dont les montants pour le passé et pour l'avenir ont été précédemment évoqués, dans la première partie du présent rapport.

Ainsi, sur la période 2007-2013, la Moldavie a bénéficié d'une aide de l'Union européenne qui s'est élevée à environ 560 millions d'euros. Ce sont environ **700 millions d'euros** qui sont programmés au titre de l'Instrument européen de voisinage (IEV), pour la période **2014-2020**.

En 2014, l'aide de l'UE à la Moldavie s'est élevée à **131 millions d'euros**.

Les domaines prioritaires de l'aide financière de l'UE sont définis dans des programmes d'action annuels, fondés sur les cadres pluriannuels. Cette aide comporte un **caractère conditionnel** : ses montants « *sont déterminés en fonction des besoins de la République de Moldavie, de ses capacités sectorielles et de l'avancement des réformes dans le pays, notamment dans les domaines régis par le présent accord* ».

L'accord comporte des dispositions visant à garantir le bon emploi des fonds : échange d'informations (article 423), prévention des irrégularités, de la fraude et de la corruption (article 424), audits (article 427) etc.

2. Des instances de dialogue

Le titre VII du présent accord met en place plusieurs instances de dialogue entre les parties.

Le **conseil d'association** est chargé de contrôler la mise en œuvre par les parties des différents volets de l'accord d'association. À cet effet, il rend des décisions et recommandations, et est habilité à modifier les annexes de l'accord. Ce conseil se réunit au moins une fois par an au niveau ministériel. Il est composé d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, et, d'autre part, de membres du gouvernement de la République de Moldavie.

Le **comité d'association**, composé de hauts fonctionnaires représentant les parties, assiste le conseil d'association, qui définit sa mission et son fonctionnement, et qui peut lui déléguer tout pouvoir. Le comité d'association se réunit selon une configuration spécifique (dite *configuration « commerce »*) pour l'examen des questions commerciales.

Le comité d'association, et le comité dans sa configuration « commerce », sont assistés de *sous-comités* spécialisés dans des domaines particuliers de fonctionnement de l'accord. Il est notamment institué un sous-comité concernant les indications géographiques (article 306).

Il est, par ailleurs, institué une **commission parlementaire d'association**, composée de membres du Parlement européen, d'une part, et de membres du Parlement de la République de Moldavie, d'autre part. Cette commission parlementaire est informée des décisions et recommandations du conseil d'association. Elle peut lui demander de lui fournir des informations. Elle peut également formuler des recommandations à son intention.

Enfin, l'accord institue une **plateforme de la société civile**, composée de représentants de la société civile de l'Union, notamment de membres du Comité économique et social européen, et de représentants de la

société civile moldave. Cette plateforme est tenue informée des décisions et recommandations du conseil d'association. Elle peut lui adresser des recommandations et entretient également des rapports réguliers avec la commission parlementaire d'association.

La **première réunion du Conseil d'association UE-Moldavie**, qui prend la suite du Conseil de coopération mis en place par l'accord de partenariat et de coopération entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998, était prévu en janvier 2015, quatre mois après le début de l'application provisoire de l'accord d'association au 1^{er} septembre 2014. D'après nos informations, cette réunion a été **reportée**, dans l'attente de l'aboutissement des négociations en vue de la **formation d'un nouveau gouvernement moldave**, à la suite des élections législatives du 30 novembre 2014.

L'accord contient également des dispositions relatives au **règlement des différends**, dont des dispositions distinctes pour ce qui concerne les questions commerciales.

III. DES EFFETS BÉNÉFIQUES ATTENDUS TANT POUR L'UNION EUROPÉENNE QUE POUR LA MOLDAVIE

Ce nouveau chapitre ouvert dans les relations entre l'Union européenne doit produire des effets positifs tant en termes de **stabilité politique** que de **prospérité économique**, pour un pays situé à un emplacement stratégique, aux portes de l'Europe.

A. DES EFFETS BÉNÉFIQUES POUR L'UNION EUROPÉENNE

L'accord d'association s'inscrit dans de la politique européenne de voisinage qui vise à renforcer les relations de l'Union européenne avec ses pays voisins afin de promouvoir la prospérité, la stabilité et la sécurité à ses frontières.

1. Soutenir la modernisation d'un pays directement voisin de l'UE

Pour l'Union européenne et ses États membres, il s'agit en particulier :

- de soutenir la mise en œuvre de réformes visant à moderniser en profondeur l'économie moldave, au moyen notamment d'un rapprochement avec l'acquis de l'Union ;
- de promouvoir de nouveaux domaines de coopération, correspondant à des enjeux globaux tels que le développement durable ou la paix et la sécurité, la

démocratie et les droits de l'Homme ainsi que le développement social ;

- d'obtenir des garanties quant à la protection de la propriété intellectuelle, ainsi qu'en matière de protection des indications géographiques.

Le rapprochement des législations, réglementations et normes doit créer des **perspectives commerciales** pour les entreprises européennes et **favoriser l'investissement en Moldavie**, grâce à l'instauration d'un cadre normatif stable et cohérent avec celui des autres pays de l'Union, et grâce à une amélioration des services rendus aux citoyens et aux entreprises. L'accord permettra de poursuivre l'important programme de modernisation entrepris par la Moldavie, notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption, qui demeure une barrière importante à l'investissement et aux échanges avec ce pays.

La Moldavie est un pays situé au voisinage direct de l'Union européenne, dont la stabilité profitera à l'ensemble du continent.

D'un point de vue historique et culturel, la Moldavie est **partie intégrante de l'Europe**. C'est, fondamentalement, la raison pour laquelle votre rapporteure estime que **l'intégration progressive de la Moldavie à l'ensemble européen doit être encouragée**.

2. Consolider les relations bilatérales et la francophonie

D'après l'étude d'impact annexé au présent projet de loi, **eu égard aux flux commerciaux** entre la France et la Moldavie, et aux parts de marché françaises en Moldavie, **la portée économique de l'accord pour les entreprises françaises devrait toutefois être relativement limitée**. En effet, les exportations vers la Moldavie ne représentaient qu'environ 0,02 % du total des exportations françaises en 2012 (80,6 millions d'euros). En outre, la part de marché française dans les importations de la Moldavie est très modeste, plutôt en recul depuis une dizaine d'années, les importations en provenance de la France ne représentant que 2 % du total des importations moldaves en 2012 (contre 2,3 % en 2002). La France exporte principalement vers la Moldavie des produits à haute ou relativement haute valeur ajoutée, caractérisés par une moindre élasticité aux tarifs douaniers que d'autres produits.

Toutefois, si les relations commerciales entre la France et la Moldavie sont modestes, **la présence d'entreprises françaises est importante**, comme précédemment évoqué dans le présent rapport. Ces entreprises devraient profiter de l'amélioration attendue du climat des affaires, bénéfique à l'investissement.

Enfin, il importe de soutenir le développement économique du **pays le plus francophone d'Europe orientale**, devant la Roumanie. En effet,

comme précédemment évoqué, plus de 50 % des élèves moldaves choisissent encore d'apprendre le français, qui reste la première langue étrangère enseignée en Moldavie, devant l'anglais. La coopération culturelle prévue dans le cadre du présent accord, même si elle n'en constitue pas l'un des principaux objets, pourrait constituer un outil, parmi d'autres, de promotion des échanges entre nos pays. En l'absence d'une **volonté politique forte**, le **déclin prévisible de la francophonie** au sein des jeunes générations sera, en effet, difficile à enrayer.

B. UNE OPPORTUNITÉ POUR LA MOLDAVIE

Pour la Moldavie, le bénéfice attendu de l'accord d'association avec l'Union européenne n'est pas qu'économique ; il est avant tout d'ordre politique et social, dans la mesure où l'intégration progressive de ce pays au sein du vaste ensemble européen pourrait lui assurer une stabilité qu'il n'a pas connue depuis son indépendance, malgré le chemin accompli.

1. Une opportunité économique

D'après l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, l'accord prévoit la libéralisation des échanges pour 95 % des lignes tarifaires, dont 100 % pour les produits industriels, ce qui représente **99,2 % des droits en valeur commerciale pour la Moldavie**.

S'agissant des investissements directs à l'étranger (IDE), le régime commercial plus stable et plus prévisible résultant de la reprise de la législation de l'Union européenne devrait stimuler le flux d'IDE en provenance de l'Union européenne vers la Moldavie, favorisant la création d'entreprises et le renforcement de la compétitivité de l'économie moldave.

Une étude¹ commandée par la Commission européenne en 2012 évalue les effets de l'accord de libre-échange approfondi et complet sur l'économie moldave. Cette étude prévoit :

- une augmentation du PIB moldave de 142 millions d'euros, soit **5,4 % du PIB moldave** ;
- une augmentation des exportations moldaves vers l'UE de +16 % ;
- et une augmentation des importations en provenance de l'UE de +8 %.

Ces effets devraient entraîner une **augmentation des salaires** et permettre d'offrir aux consommateurs **des prix plus attractifs**. Ce point est essentiel, car il répond à la préoccupation principale de la population

¹ Trade sustainability impact assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Moldova (2012).

moldave, qui est d'ordre socio-économique plutôt que géopolitique : la **concrétisation des effets bénéfiques de l'accord de libre-échange** sur la vie quotidienne des Moldaves sera le plus sûr moyen d'assurer le maintien, à terme, du consentement de la population à l'ancrage pro-européen et donc de garantir une certaine stabilité politique.

Pour la Moldavie, le rapprochement avec l'Union européenne constitue un rééquilibrage de ses relations économiques extérieures, plutôt qu'un basculement, dans la mesure où elle est également **partie à l'accord de libre-échange de la Communauté des États indépendants (CEI)**, signé le 18 octobre 2011 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, qui a été ratifié par le Parlement moldave le 27 septembre 2012. Si cet accord de libre-échange au sein de la CEI est compatible avec l'accord d'association UE-Moldavie, ce ne serait en revanche par le cas de **l'union douanière**, dans le cadre de l'Union économique eurasiatique, qui impliquerait des transferts de compétence (douanes, régulation tarifaire et non tarifaire, instruments de défense commerciale) à une autorité supranationale (la Commission eurasiatique). Ces transferts de compétence seraient incompatibles avec la mise en œuvre des dispositions de l'accord de libre-échange approfondi et complet, qui est le principal pilier de l'accord d'association, et qui implique une pleine souveraineté dans le domaine commercial. Sur le plan tarifaire, les tarifs douaniers ne peuvent être à la fois abaissés dans le cadre des accords de libre-échange avec l'UE et relevés au titre de l'Union douanière.

2. Une opportunité politique et sociale

Pour la Moldavie, l'accord constitue **un puissant levier de modernisation**, qui doit servir à **accompagner les réformes engagées**. La Moldavie a, en effet, signé 81 conventions du Conseil de l'Europe. Elle coopère avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi qu'avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Elle fait progressivement converger sa législation avec les acquis de l'UE, dans le cadre du processus de rapprochement précédemment décrit, qui fut continu depuis la signature, en 1994, de l'accord de partenariat et de coopération. Néanmoins, un certain nombre **d'obstacles à l'application effective des engagements** pris demeurent.

La coopération étroite, mise en place par l'accord d'association, dans de nombreux domaines, est un **instrument essentiel** pour faire aboutir les **réformes engagées**. Le soutien des partenaires européens de la Moldavie est nécessaire, pour parvenir à rendre les effets de ces réformes plus concrets et plus visibles.

La **lutte contre la corruption** est, en particulier, l'une des **clefs de l'avenir** de la Moldavie. Elle a été engagée, notamment dans le cadre de la

réforme du secteur judiciaire, mais demeure un problème important, qui nuit à la confiance des citoyens dans leurs institutions, ce qui a des répercussions sur les plans tant politique qu'économique et social. Ce problème est reconnu par les autorités moldaves, qui ont notamment mis en place un centre de lutte contre la criminalité économique et la corruption, devenu **centre national anticorruption** (2012), ont adopté un plan pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anticorruption, et mis en place une commission nationale pour l'intégrité chargée de vérifier les patrimoines et d'identifier les éventuels conflits d'intérêt des responsables publics¹, à quoi il faut ajouter une réforme du système judiciaire, incluant une intensification des contrôles et des sanctions, adoptée par le parlement moldave en octobre 2013.

**Recommandations de la Commission européenne à la Moldavie,
dans le domaine de la lutte contre la corruption**

Dans son rapport annuel sur les progrès accomplis par la Moldavie, réalisé dans le cadre du suivi de la politique de voisinage, la Commission recommande à la Moldavie d'intensifier la lutte contre la corruption à tous les niveaux, en particulier :

- en assurant le bon fonctionnement et l'indépendance du centre national anticorruption,
- en adoptant le cadre législatif nécessaire à l'action de la commission nationale pour l'intégrité ;
- en prévenant les conflits d'intérêt, notamment dans l'appareil judiciaire ;
- en assurant la transparence des marchés publics et des privatisations.

La Commission recommandait également d'assurer une application effective de la réforme du secteur judiciaire, de finaliser la réforme du Parquet et de poursuivre la réforme structurelle du ministère de l'intérieur, ainsi, que de renforcer la coopération avec les autorités judiciaires et policières des États membres. Elle formulait également des recommandations dans les domaines des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'agissant notamment de la liberté de la presse et de sa pluralité, ainsi que dans les domaines institutionnel, économique, éducatif etc.

Enfin, la Commission recommandait de développer le dialogue avec la Transnistrie, de permettre aux agents économiques basés dans cette région de profiter des effets de l'accord de libre-échange complet et approfondi, et, enfin, de soutenir la mise en œuvre des préconisations du rapport Hammarberg (ONU) de 2013 sur la situation des droits de l'Homme en Transnistrie.

Source : ENP (European neighbourhood policy), Country progress report 2013 – Republic of Moldova.

¹ Source : *Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova, Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), de Mme Lise Christoffersen (Norvège, groupe socialiste) et M. Piotr Wach (Pologne, Groupe du parti populaire européen), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.*

Dans le domaine de la **lutte contre la criminalité**, des progrès importants ont été réalisés dans le cadre du plan d'action de libéralisation des visas de court séjour, précédemment évoqué. La Moldavie a signé avec Europol un accord de coopération stratégique et opérationnelle le 18 décembre 2014, qui succède à un précédent accord de coopération stratégique, signé en 2007. La lutte contre la criminalité organisée figure également parmi les objectifs du présent accord d'association.

La poursuite des réformes engagées par la Moldavie, et leur réussite, sera l'un des marqueurs essentiels de la réussite du processus de rapprochement entre la Moldavie et l'Union européenne.

Enfin, les bénéfices économiques de l'accord, et le programme de modernisation engagé par la Moldavie, notamment dans le domaine de la lutte contre la corruption, sont un **facteur d'apaisement des tensions** existant au sein de la société moldave. En effet, *« en réalité, les minorités nationales se préoccupent aujourd'hui avant tout des questions socio-économiques, et répètent régulièrement qu'elles ne veulent pas d'une guerre comme celle en cours en Ukraine orientale »*¹.

Le soutien de la population à l'intégration européenne a connu une érosion progressive, attestée par des sondages, qui montrent que ce soutien est passé de 63 % en 2009 à 44 % en 2014². Toutefois, il est probable que cette diminution du soutien au processus de rapprochement avec l'Europe résulte d'une défiance vis-à-vis du pouvoir en place, à la suite des scandales qui ont rythmé la vie politique moldave au cours des dernières années, plutôt que d'un rejet de l'Union européenne.

Cette diminution du soutien à l'intégration européenne est plus marquée encore au sein des minorités nationales que dans l'ensemble de la population. La Gagaouzie, dont la population représente 4,5 % de la population, a notamment exprimé sa volonté de rejoindre l'Union douanière autour de la Russie, plutôt que de se rapprocher de l'Union européenne. Votre rapporteure a rencontré, en septembre 2014, à Comrat, des représentants de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, qui ont fait part de leur ressentiment vis-à-vis de Chisinau, s'appuyant notamment sur les résultats d'un référendum illégal organisé en février 2014, par lequel 98 % des électeurs ont affirmé leur souhait d'intégrer l'Union douanière proposée par la Russie, plutôt que l'Union européenne.

Il importe, par conséquent, **de rendre évidents, pour l'ensemble de la population moldave, les bénéfices du rapprochement avec l'UE, y compris sur le plan du développement régional.**

¹ « Les minorités nationales en Moldavie : pourquoi sont-elles eurosceptiques ? », Marcin Kosienkowski et William Schreiber, novembre 2014, *Russie.Nei.Visions* n° 81, IFRI.

² Institute for Public Policy, *Barometer of public opinion*, cité par M. Kosienkowski et W. Schreiber (précités).

Les effets bénéfiques de l'accord d'association pourraient aussi être un **facteur de déblocage de la situation en Transnistrie**, en répondant à un enjeu d'attractivité vis-à-vis de cette région, qui, d'après les informations communiquées à votre rapporteure lors de ses auditions, exporte déjà davantage vers l'Union européenne que vers la Russie.

CONCLUSION

La Moldavie est située aux confins de deux grandes sphères d'influence, à l'ouest l'Union européenne, et à l'est, la Russie. Cette situation constitue un risque pour la stabilité de ce pays mais elle lui donne aussi l'opportunité d'être un « pont » sur les plans politique, économique et culturel, et de dépasser ainsi sa situation d'interface pour bénéficier d'une forme de centralité.

Le présent accord d'association constitue **un jalon important dans l'histoire des relations entre l'Union européenne et la Moldavie.**

Il repose sur **deux piliers** : d'une part, un accord de libre-échange, dit « approfondi et complet », permettant une libéralisation presque totale des échanges entre les parties ; d'autre part, une intégration par la Moldavie des acquis de l'Union européenne, dans les domaines concernés par l'accord, qui sont nombreux.

Le présent accord ne constitue pas un basculement dans un « camp » plutôt que dans un autre. **Il permet plutôt un nouvel équilibre et la possibilité d'une alternative**, dans la mesure où il offre, à plusieurs égards, à la Moldavie les mêmes conditions que celles dont elle bénéficie vis-vis de ses voisins de l'est, dans le cadre de la CEI, qui inclut également un accord de libre-échange. Il permet de mettre les principaux partenaires de la Moldavie sur un pied d'égalité, tout en constituant pour ce pays un **levier important de modernisation sur les plans politique, économique et social.**

Il est trop tôt pour juger si ce nouveau jalon dans les relations entre l'Union européenne et la Moldavie constitue **un aboutissement ou une simple étape**, sur la voie d'une éventuelle adhésion future à l'UE, lorsque ce pays y sera prêt, ce qui implique déjà, de sa part, **une mise en œuvre effective et complète du présent accord.** Le **préambule du présent accord d'association** est très clair à ce sujet. Il « *prend acte des aspirations européennes de la République de Moldavie et de son choix de se tourner vers l'Europe* » et « *ne préjuge en rien de l'évolution progressive des relations entre l'UE et la République de Moldavie à l'avenir* ».

Le partenariat oriental s'inscrit dans le cadre d'une politique de voisinage et n'a, certes, pas vocation à préparer à un futur élargissement. Une partie importante de la société et de la classe politique moldave revendique toutefois une « perspective européenne ».

À titre personnel, votre rapporteure estime que cette « perspective européenne » ne saurait être exclue pour l'avenir, car la Moldavie est partie intégrante, aux plans culturel et historique, de notre continent. Elle a, par conséquent, toute sa place dans le grand ensemble européen.

Dans l'immédiat, la ratification du présent accord d'association est un moment important car il témoigne du **soutien des États membres de**

l'Union européenne à une région soumise à de fortes pressions, à un risque d'instabilité politique, et à un contexte de ralentissement économique.

ANNEXE I - FICHE PAYS

Données générales

Nom officiel : République de Moldavie

Nature du régime : république parlementaire

Président de la République : Nicolae Timofti (mars 2012)

Données géographiques

Superficie : 33 700 km²

Capitale : Chisinau (près de 800 000 habitants en 2012)

Villes principales : Tiraspol (148 000 habitants en 2012, « capitale » de la Transnistrie), Balti (194 000 habitants en 2012), Tighina (ou Bender, 100 000 habitants en 2012)

Langue officielle : le roumain, depuis une décision de la Cour constitutionnelle de décembre 2013, qui l'a substitué au moldave. Le russe, l'ukrainien et le moldave sont les trois « langues officielles » de la région séparatiste de Transnistrie.

Monnaie : le leu (pl. lei) moldave (environ 1 euro = 19 lei)

Fête nationale : 27 août (jour de l'indépendance, acquise en 1991)

Données démographiques

Population : 3,5 millions dont Ukrainiens (8,5 %) ; Russes (6 %) ; Gagaouzes (4,5 %) ; Roms (3,5 %).

Densité : 128 hab. / km²

Croissance démographique (2013) : - 1,01 %

Espérance de vie (est. 2013) : 71,85 ans

Taux d'alphabétisation (2009) : 99 %

Religion : population presque entièrement orthodoxe

Indice de développement humain (Classement PNUD 2013) : 114ème rang

Données économiques

PIB (2013) : 7,4 Mds USD

PIB par habitant PPA (2012) : 3424 USD

Taux de croissance (2013) : 8,9 % (6,7 % en 2011, - 0,8 % en 2012)
Index de compétitivité (Forum économique mondial 2013-2014) : 89^e (- 2 places).

Taux de chômage (2013) : 5,1 % (près de 25 % de la population moldave en âge de travailler serait employée à l'étranger).

Taux d'inflation (2013) : 5,2 % (4,6 % en 2012)
Solde budgétaire : (2013) : - 1,8 % du PIB (- 2,4 % en 2011- 2,1 % en 2012)
Compte courant : -9,5% du PIB en 2012.

Principaux clients (2013) : Russie (26,3 %), Roumanie (17 %), Italie (7,7 %), Ukraine (5,9 %), Allemagne (4,7 %) - Union européenne (54 %), Union douanière (32 %).

Principaux fournisseurs (2013) : Russie (14,9 %), Roumanie (13 %), Ukraine (12%), Chine (8,7 %) - Union européenne (45%), Union douanière (18%).

Exportations de la France vers le pays (2013) : 60,3 M€ (+28,9 %)
Importations françaises depuis le pays (2013) : 40,8 M€ (+ 19,6%).

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (2012) :

- agriculture (13,1 %),
- industrie (16,8 %),
- services (70,1 %)

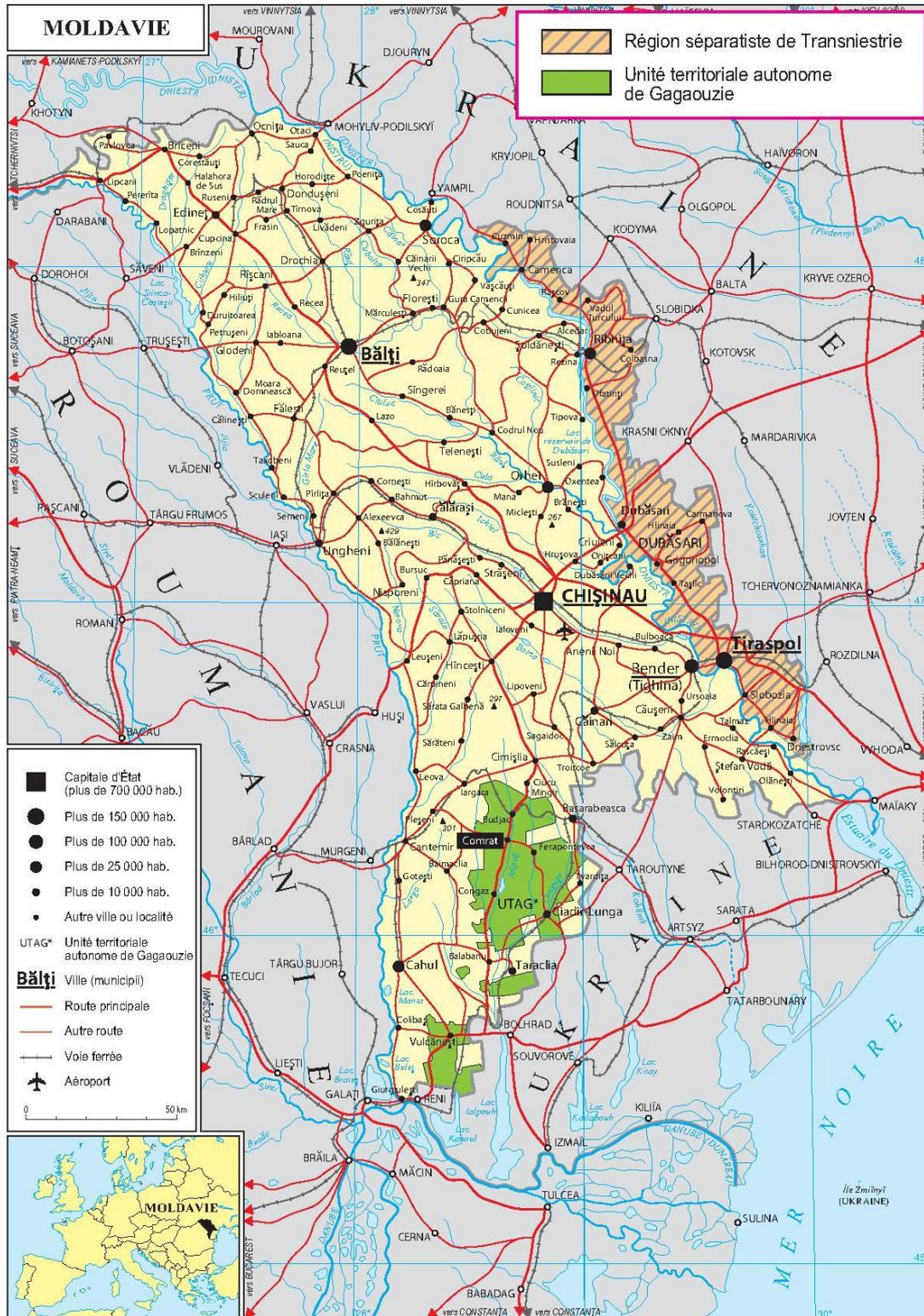
Consulat de France : Chisinau ;

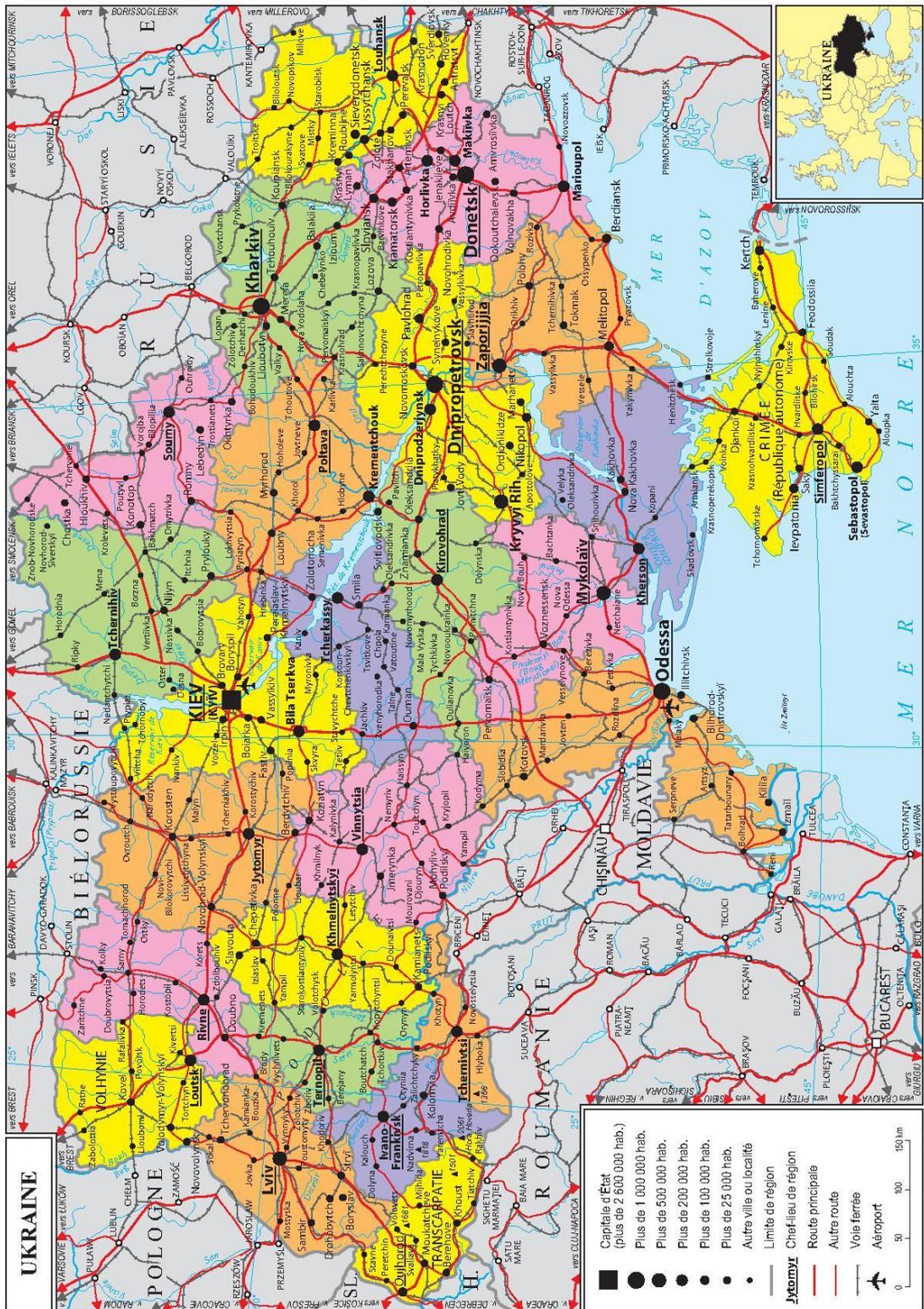
Communauté française en Moldavie : 100 personnes ;

Communauté moldave en France : environ 3 700 personnes.

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

ANNEXE II - CARTES





EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 février 2015 sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Josette Durrieu sur le projet de loi n° 198 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, signé le 27 juin 2014 à Bruxelles.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat s'est engagé.

M. Robert del Picchia. – Les titres II et III de cet accord portent respectivement sur la politique étrangère et de sécurité, et sur la coopération en matière de liberté, sécurité et justice. Or je me suis rendu, à plusieurs reprises, en Moldavie, mais je n'ai jamais passé de frontière. La frontière entre la Roumanie et la Moldavie est inexistante.

Le rapprochement avec la Moldavie est, certes, souhaitable, mais n'est-il pas quelque peu inconséquent de ne pas disposer de frontière effective avec ce pays ?

Mme Josette Durrieu. – L'État moldave a été créé en 1991. Par conséquent, il faut respecter sa souveraineté, son intégrité. L'histoire fait qu'une partie de la Moldavie a été roumaine (la Bessarabie), mais pas l'autre (la Transnistrie). L'État de Moldavie réunit ces deux parties. Nous sommes face à un État constitué, qui souhaite le rester. La guerre de Transnistrie fut déclenchée par la crainte d'une union de la Moldavie à la Roumanie. Le président de la République a alors organisé des consultations qui ont conduit à rejeter très largement une telle union.

M. Daniel Reiner. – La Moldavie est effectivement un pays très européen. Un rapprochement dans le cadre du partenariat oriental est souhaitable. Mais la Moldavie comporte la Transnistrie, qui a fait sécession. Qu'en est-il de l'accord d'association et de son application sur cette partie du territoire ?

Mme Josette Durrieu. – En premier lieu, l'accord d'association est signé avec la Moldavie dans son ensemble. La Transnistrie en fait partie, puisque sa sécession n'est reconnue par aucun État de la communauté internationale.

Mais, en second lieu, l'accord d'association ne prévoit son application à la Transnistrie qu'à partir du moment où la situation politique sera légitime. L'article 462 de l'accord stipule : « En ce qui concerne les régions de la République de Moldavie sur lesquelles son gouvernement n'exerce aucun contrôle effective, le présent accord ou son titre V (Commerce et questions liées au commerce) ne commenceront à s'appliquer que lorsque la République de Moldavie garantira la mise en œuvre et le respect

intégraux, respectivement, du présent accord ou de son titre V (Commerce et questions liées au commerce) sur l'ensemble de son territoire ». Cela signifie que lorsque la situation sera régularisée en Transnistrie, l'accord s'appliquera sur l'ensemble du territoire de la Moldavie.

D'ici là, l'accord ne s'applique pas en Transnistrie.

La mission EUBAM d'assistance au contrôle de la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine a donné des résultats inattendus. Les trafics qui se développaient en Transnistrie, à partir du port d'Odessa, ont été interrompus. En contrepartie, il a été proposé aux entreprises de Transnistrie de légitimer leur existence professionnelle et leur activité commerciale en Moldavie. Une voie de normalisation de la situation a ainsi été ouverte, grâce au levier économique. Je me suis rendue en Transnistrie en novembre dernier. La situation a beaucoup évolué en vingt ans. Une normalisation est perceptible. Les habitants de Transnistrie veulent commercer avec tout le monde, y compris avec l'Europe. De ce point de vue, l'accord d'association peut apporter une contribution à la résolution du conflit.

M. Joël Guerriau. - La question de la Transnistrie est au cœur de ce projet de loi. Or il existe trois freins à la régularisation de la situation :

- Il s'agit d'une enclave « russe » entre la Moldavie et l'Ukraine, avec une présence de l'armée russe - la 14^{ème} armée.

- La Transnistrie représente 40 % du PNB de la Moldavie. Quand on parle de partenariat économique, on ne peut pas ne pas en tenir compte. C'est une région industrielle, dotée d'une centrale hydroélectrique.

- Enfin, la Transnistrie n'est pas concernée par la francophonie, puisque 32 % des habitants sont moldaves, 30 % sont russes et 28 % sont ukrainiens. 58 % de la population de ce territoire n'est donc en rien concernée.

La notion même de Transnistrie (« au-delà du Dniestr ») est francophone. Les termes d'origine ukrainienne ou russe (« sur le Dniestr ») désignent un territoire plus large.

Vous nous dites que l'accord s'appliquera à la Transnistrie lorsque la situation sera régularisée, mais cela fait vingt-trois ans que cette situation est gelée. Quelques années pourraient s'écouler avant l'application effective du présent projet de loi. Nous ne nous engageons peut-être pas à grand-chose...

Mme Josette Durrieu. - La non-application de l'accord en Transnistrie n'empêchera pas son application dans le reste de la Moldavie. Elle signifie seulement que, dans l'immédiat, la Transnistrie n'en bénéficiera pas.

Ces conflits gelés n'ont pas été résolus militairement et nous ne parvenons pas à les résoudre politiquement. La solution pourrait-elle être économique ? C'est ce que j'ai essayé de vous faire percevoir en relatant mon

expérience de l'EUBAM. Les Moldaves ont été sages : ils ont senti très tôt qu'il fallait exploiter cette piste économique.

Vous avez dit fort justement que la Transnistrie était une enclave « russe ». Vous évoquez la 14^{ème} armée de l'URSS, commandée par le général Alexandre Lebed, qui comptait 15.000 hommes. Il en reste 1500. Beaucoup d'armes sont restées. Le dépôt d'armes de Colbasna est toujours présent. Les militaires russes ont été démobilisés sur place. Ce sont eux qui constituent la population russe de Transnistrie, que vous évoquiez. Cette réalité est incontestable. Le problème est de savoir si nous souhaitons modifier la nature du conflit. La Transnistrie était effectivement une grande région industrielle de l'URSS. En la perdant, la Moldavie a perdu une grande part de son activité. C'est un vrai problème, que nous devons aborder avec mesure, en considérant que la Moldavie est, en quelque sorte, un verrou sur cette frontière est de l'Europe.

Enfin, la Moldavie est réellement un pays francophone. Son histoire est européenne. Il ne serait pas complètement excentrique de considérer ce pays comme faisant partie de l'Europe.

M. Aymeri de Montesquiou. - La connaissance du dossier et l'enthousiasme de la rapporteure sont contagieux. Néanmoins, plusieurs questions subsistent : tout d'abord, celle abordée par notre collègue Joël Guerriau sur la Transnistrie, mais aussi celle de l'instabilité politique et du ralentissement économique qui affectent la Moldavie. Le rapprochement avec ce pays est-il réellement une « bonne affaire » pour l'Union européenne, alors que sa périphérie connaît des tensions dont l'issue est incertaine ? Ne faudrait-il pas attendre que ces tensions diminuent, pour prendre position ? Quel profit en tire l'Union européenne ?

Mme Josette Durrieu. - Cette question ne me paraît pas devoir être abordée en termes d'« affaire » ou de « profit ». La Moldavie a, pour l'Europe, un positionnement stratégique important. La Transnistrie est un point d'appui supplémentaire pour la Russie, qui en possède d'autres à l'extérieur de ses frontières. L'Europe a intérêt à une stabilisation de sa frontière orientale.

L'instabilité politique de la Moldavie est un phénomène momentané. La démocratie y est, en réalité, solide. La Moldavie a résisté à toutes les crises politiques. Elle est l'État issu de l'URSS qui possède le parti communiste le plus fort. Son score ne s'est effrité qu'aux dernières élections, au profit d'ailleurs du parti socialiste, qui est pro-russe. Face à ces partis, une coalition pro-européenne gouverne depuis 2009, malgré de nombreux aléas. L'Europe a compris qu'il fallait aider la Moldavie à se stabiliser. C'est l'objet du présent accord.

M. Michel Billout. - Cet accord d'association est avant tout un accord de libre-échange. Son principal moteur est la transformation d'une économie qui me paraît, pour le moment, être aux antipodes de celles des

pays de l'Union européenne. Certes, la Moldavie est proche de la Roumanie. Toutefois, je ne suis pas encore convaincu de l'apport de l'Union européenne à la Roumanie, en termes économiques. Étant donné le prix que la Croatie a dû payer pour entrer dans l'Union européenne, je ne suis pas persuadé que le rapprochement avec l'Europe soit le meilleur moyen de stabiliser un pays.

Ce rapprochement constitue néanmoins pour les Moldaves un espoir important, qui a été exprimé démocratiquement.

Pour ces raisons, je m'abstiendrai sur ce projet de loi.

Mme Josette Durrieu. – C'est en Moldavie que le parti communiste est resté le plus puissant le plus longtemps. Il l'est toujours. Mais l'ancien président de la République communiste, Vladimir Voronine, est l'un de ceux qui ont accompagné la démarche européenne de la Moldavie. Souhaitons-nous participer à la stabilisation de ce pays ? La mise en œuvre d'un accord de libre-échange est-elle le meilleur moyen de l'accompagner ? Ces questions se posent. Mais la stabilisation de la Moldavie est, en tout état de cause, essentielle.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 20 janvier 2015

- **M. Florent Parmentier**, docteur en sciences politique, enseignant et responsable pédagogique, Master Affaires Publiques de Sciences Po.

- **S.E. M. Oleg Serebrian**, Ambassadeur de Moldavie en France.

- **M. Nicolas Suran**, Sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne, ministère des affaires étrangères et du développement international.

Mercredi 21 janvier 2015

- **S.E. M. Pascal Vagogne**, Ambassadeur de France en Moldavie.