

N° 56

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, 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 Géorgie, d'autre part,*

Par M. Alain GOURNAC,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mmes Leïla Aïchi, Nathalie Goulet, *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, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoauly, 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, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2791, 2891 et T.A. 554

Sénat : 559 (2014-2015) et 57 (2015-2016)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. LE SUCCÈS DU PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT A PERMIS D'ABOUTIR À LA CONCLUSION D'UN ACCORD D'ASSOCIATION</b> .....	7
A. UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE LA GÉORGIE.....	7
1. <i>Un « jeune » État, indépendant depuis 1991</i> .....	7
2. <i>Le rapprochement de la Géorgie avec l'Union européenne</i> .....	7
B. LES ENJEUX DE L'ACCORD.....	10
1. <i>L'intérêt pour l'Union européenne</i> .....	10
2. <i>Les avantages attendus par la Géorgie</i> .....	11
3. <i>La question des relations avec la Russie</i> .....	13
<b>II. L'ACCORD D'ASSOCIATION</b> .....	14
A. UN ACCORD D'ASSOCIATION MIXTE .....	15
1. <i>Les dispositions relevant de la compétence de l'Union européenne et de la compétence         d'Euratom</i> .....	15
2. <i>Les dispositions relevant de la compétence des États membres</i> .....	16
B. UN ACCORD COMPORTANT TROIS VOLETS .....	18
1. <i>Le volet politique</i> .....	18
2. <i>Le volet économique</i> .....	19
3. <i>Le volet relatif à la coopération</i> .....	21
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	31
<b>ANNEXE 1 - FICHE PAYS</b> .....	33
<b>ANNEXE II - CARTE</b> .....	35



Mesdames et Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 559 (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 Géorgie d'autre part**, adopté le 25 juin 2015 par l'Assemblée nationale après déclaration de la procédure accélérée.

La ratification de cet accord volumineux, de 432 articles, viendra clore la démarche engagée par la signature le 27 juin 2014 de trois accords d'association entre l'Union et trois des pays concernés par le « Partenariat oriental », la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie<sup>1</sup>.

Comme les accords précédemment ratifiés, 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 Géorgie, d'autre part, s'inscrit dans un contexte politique complexe.

Conclu avec un pays ne contrôlant pas l'intégralité de son territoire, cet accord ne s'appliquera pas immédiatement aux régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, avant que le conseil d'association, composé de représentants européens et géorgiens, n'adopte par consensus une décision reconnaissant que l'accord peut être étendu à l'intégralité du territoire géorgien.

L'accord d'association est un accord ambitieux qui demandera des réformes et des investissements conséquents aux Géorgiens qui en prennent peu à peu conscience. Cet accord est une opportunité, pour la Géorgie, mais aussi pour l'Union européenne et la France, chacun ayant à gagner de l'instauration d'un Caucase stable.

Dans cette perspective, cet accord vise à mettre en place une association politique et une intégration économique mutuellement bénéfiques. Il comprend à la fois un volet politique, un volet commercial visant à une libéralisation quasi-totale des échanges et un volet dit « de coopération », dont l'objectif est la reprise par la Géorgie de l'acquis normatif communautaire dans un grand nombre de domaines.

---

<sup>1</sup> En effet, le projet de loi autorisant la ratification des accords d'association entre l'Union et la Moldavie, adopté par le Sénat le 3 mars 2015, a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 16 avril 2015 et le projet de loi autorisant la ratification des accords d'association entre l'Union et l'Ukraine, adopté par le Sénat le 7 mai 2015, a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 25 juin 2015.

Le projet de loi devrait être examiné en séance publique le jeudi 29 octobre.

Il ne reste que quatre États membres à ne pas avoir encore ratifié cet accord, dont la France<sup>1</sup>, il paraît donc extrêmement souhaitable de remédier à cette situation.

---

<sup>1</sup> Les trois autres pays à ne pas encore avoir ratifié l'accord d'association sont la Belgique, la Hongrie et l'Italie.

---

## I. LE SUCCÈS DU PROCESSUS DE RAPPROCHEMENT A PERMIS D'ABOUTIR À LA CONCLUSION D'UN ACCORD D'ASSOCIATION

### A. UNE DÉMARCHE VOLONTARISTE DE LA GÉORGIE

#### 1. Un « jeune » État, indépendant depuis 1991

Indépendante depuis 1991, la Géorgie occupe une position stratégique du fait de son rôle de voie de transit vers l'Occident des hydrocarbures de la mer Caspienne. La guerre civile qui a marqué ses premières années d'indépendance a vu la sécession des régions d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud en même temps que la chute du régime qualifié de nationaliste du président Gamsakhourdia auquel a succédé l'ancien ministre des affaires étrangères soviétique Édouard Chevardnadze.

La « révolution des Roses », fin 2003, a porté au pouvoir Mikheil Saakachvili, candidat du mouvement national uni, élu président en janvier 2004 puis réélu en janvier 2008. Le parti présidentiel qu'il représentait a perdu les élections législatives du 1<sup>er</sup> octobre 2012 face à la coalition « Rêve géorgien » dirigée par Bidzina Ivanichvili. Le candidat de cette coalition, Guiorgui Margvelachvili, a été élu chef de l'État le 27 octobre 2013 et Bidzina Ivanichvili a cédé le 20 novembre 2013 sa place de premier ministre à Irakli Garibachvili.

La Géorgie, capable d'alternance, se caractérise donc par un régime démocratique moins fragile que certains de ses proches voisins et par une vie politique pluraliste, parfois agitée comme en témoigne la démission de plusieurs ministres du gouvernement partiellement remanié qui a obtenu la confiance du parlement géorgien en mai 2015.

#### 2. Le rapprochement de la Géorgie avec l'Union européenne

Dès 2004, sous la houlette de son président Mikheil Saakachvili, la Géorgie a engagé sa modernisation. La priorité donnée à l'intégration euro-atlantique, dès cette époque, continue de faire consensus au sein du Parlement géorgien. Selon un sondage de l'*International Republican Institut* de mars 2015, 85 % des personnes interrogées soutiennent une éventuelle adhésion de la Géorgie à l'Union européenne et 78 % une éventuelle adhésion à l'OTAN.

*a) Le paquet « substantiel » accordé par l'OTAN*

En 2008 la Géorgie s'est vu reconnaître par l'OTAN sa vocation à adhérer à l'alliance<sup>1</sup>. Cette même année, en août 2008, le conflit avec la Russie s'est traduit par l'entrée des troupes russes sur le sol géorgien, au-delà des régions séparatistes de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Au nom de l'Union européenne, la France, qui assurait la présidence de l'Union, a exercé une médiation rapide et efficace permettant l'arrêt de l'avancée des troupes russes le 12 août 2008 et l'adoption d'un plan en six points<sup>2</sup>. Le 26 août 2008, l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie a été reconnue formellement par la Russie<sup>3</sup>.

La Commission OTAN-Géorgie est le cadre institutionnel dans lequel sont conduits le dialogue politique et la coopération pratique. Il est à noter que la Géorgie a été, parmi les pays non-membres de l'OTAN, le plus important fournisseur de troupes à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. La Géorgie a envoyé jusqu'à 1 500 soldats en Afghanistan<sup>4</sup>, devenant plus gros contributeur à une intervention de l'alliance en tant que pays non-membre de l'OTAN. Cette contribution à l'action de l'OTAN doit être saluée

Il est à noter que la Géorgie est également présente dans les opérations extérieures menées par l'Union européenne, puisque, après la France, elle est le plus important fournisseur de troupes à l'opération militaire en République centrafricaine, dites EUFOR RCA, avec l'envoi de 150 soldats d'infanterie légère. De même, la Géorgie contribue à la formation des forces armées maliennes dans le cadre de la mission militaire européenne EUTM - Mali.

Lors du dernier sommet de l'OTAN de septembre 2014, elle a obtenu un paquet de mesures substantielles et non une perspective d'adhésion<sup>5</sup>. Ce « paquet substantiel » comporte des mesures en matière de coopération, d'entraînement et de participation à des exercices. Cette collaboration renforcée souligne l'implication des alliés dans cette région et la

---

<sup>1</sup> Lors du sommet de Bucarest en avril 2008, la Géorgie a reçu la qualification de pays ayant vocation à rejoindre l'Alliance atlantique. Lors du sommet de Chicago de mai 2012, il a été considéré que la Géorgie deviendrait membre de l'OTAN.

<sup>2</sup> Les six points sont les suivants : non-recours à la force, cessation définitive des hostilités, libre accès de l'aide humanitaire, retrait des forces géorgiennes vers leur cantonnement, retrait des forces russes sur les lignes qu'elles occupaient avant le déclenchement des hostilités, ouverture de discussions internationales sur les modalités de sécurité et de stabilité en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

<sup>3</sup> Le Nicaragua, le Venezuela et quelques petits États insulaires du Pacifique ont également reconnu l'indépendance de ces deux régions séparatistes.

<sup>4</sup> La participation de la Géorgie à la FIAS a notamment pris la forme d'un renforcement du contingent français, puisque en novembre 2009, une compagnie du 23<sup>e</sup> bataillon d'infanterie (Senaki) a rejoint Kaboul où elle a été placée sous commandement français.

<sup>5</sup> Les États-Unis ont à deux reprises déclaré publiquement, en 2014 et en 2015, que la Géorgie n'était pas aujourd'hui sur le chemin d'une adhésion à l'OTAN.

---

reconnaissance de l'implication de la Géorgie dans les opérations de l'alliance.

*b) De la politique de voisinage à l'accord d'association*

La Géorgie a très tôt souhaité s'engager dans une démarche de rapprochement avec l'Union européenne.

Dans le cadre de la politique de voisinage, le 22 avril 1996, un accord de partenariat et de coopération est signé entre la Géorgie et l'Union européenne, il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1999 pour une durée initiale de 10 ans. Le 15 juillet 2010, des négociations sont donc ouvertes pour entamer la négociation de l'accord de libre-échange approfondi et complet qui fait partie intégrante de l'accord d'association et en constitue le volet commercial. Cette partie de l'accord est finalisée le 22 juillet 2013 et paraphée le 29 novembre 2013 à Vilnius lors du troisième sommet du « Partenariat oriental » de l'Union européenne.

Ce processus de coopération s'est inscrit dans le cadre du « Partenariat oriental », initiative européenne visant à relancer la politique de voisinage sur le flanc est de l'Europe, en direction de la Géorgie, de l'Ukraine, de la Moldavie, mais aussi de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et de la Biélorussie. Ce partenariat vise, d'une part, à renforcer le dialogue politique par la signature d'un accord d'association en remplacement des accords de partenariat et de coopération signés dans les années 90 et à parvenir à une intégration économique poussée grâce à une libéralisation des échanges commerciaux et à une reprise par les États associés de l'acquis réglementaire européen, d'autre part.

La déclaration fondatrice du Partenariat oriental adoptée lors du sommet de Prague, le 7 mai 2009, précisait que ce partenariat « sera développé sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays partenaires en ce qui concerne leurs futures relations avec l'Union européenne ».

De plus, le 30 novembre 2009, la Géorgie et l'Union européenne ont signé un « Partenariat pour la mobilité », proposé aux pays couverts par la politique de voisinage. Cet accord concerne l'ensemble des problématiques de la mobilité des personnes, telles que le contrôle des flux migratoires, l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile, mais aussi le soutien au retour volontaire et l'application des procédures de réadmission.

Aux termes de cette démarche constante de rapprochement avec l'Union européenne, la Géorgie a signé le 27 juin 2014 un accord d'association<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'accord d'association entre l'Union et la Moldavie a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 16 avril 2015 et celui concernant l'Ukraine le 25 juin 2015.

L'accord d'association avec l'Azerbaïdjan est en cours de négociation, mais le volet économique, notamment la partie relative au libre-échange, ne peut 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

## **B. LES ENJEUX DE L'ACCORD**

### **1. L'intérêt pour l'Union européenne**

#### *a) Des avantages politiques et économiques*

La stabilité politique d'un pays du voisinage est le premier avantage stratégique que vise l'accord d'association du point de vue de l'Union européenne et de la France. La sécurisation des frontières de l'Union européenne est un objectif essentiel qui imprégnait également le partenariat oriental.

L'accord d'association devrait, de plus, favoriser le développement économique tout en étendant l'influence de l'Union européenne par l'extension du champ d'application de son corpus normatif.

Les entreprises européennes dont les entreprises françaises, y gagnent des perspectives en matière d'investissements directs et de commerce. Elles bénéficieront de l'instauration d'un cadre juridique stable et cohérent avec celui des autres pays de l'Union ainsi que d'une amélioration du climat des affaires. En 2014, la Géorgie a poursuivi les réformes dans le domaine économique en adoptant une loi sur la concurrence et en créant une autorité indépendante en la matière. Elle a également mené une révision des réglementations alimentaires, sanitaires et vétérinaires.

Les entreprises françaises attendent également une amélioration du cadre juridique et économique. Elles disposent d'ores et déjà de 29 implantations d'investisseurs importants en Géorgie, positionnés dans des secteurs tels que le secteur financier (Société Générale) et de la distribution (Carrefour).

La marge de progression est importante puisque la Géorgie ne représente que 0,1 % des échanges de l'Union européenne. La Géorgie est au 76<sup>e</sup> rang des partenaires commerciaux de l'Union.

Enfin l'accord d'association permet de réelles avancées au bénéfice de l'Union européenne, notamment en matière de protection de la propriété intellectuelle : la lutte contre la contrefaçon et le respect des indications géographiques protégées sont des priorités. Ainsi moyennant une période de transition, la réforme la Géorgie ne pourra plus utiliser par exemple les dénominations de Cognac, Champagne ou encore Cahors pour des vins produits sur son territoire. Il convient également de souligner le progrès que représentera l'application par la Géorgie des normes sanitaires et phytosanitaires pour égaliser les conditions de concurrence et améliorer la sécurité sanitaire.

---

*décision arménienne de rejoindre l'Union douanière, annoncée le 3 septembre 2013, a conduit à suspendre le processus. Enfin aucun accord n'est en cours de négociation avec la Biélorussie en raison de la situation intérieure, la ratification et l'application de l'accord de partenariat et de coopération signé en 1995 ont été gelées depuis 1997.*

---

b) *L'engagement financier de l'Union européenne*

L'Union européenne soutient la politique de rapprochement initiée par la Géorgie par des financements communautaires. Entre 2007 et 2013, la Géorgie a perçu 452,1 millions d'euros d'aide, 410 millions d'euros d'aides sont programmés pour la période 2014 2017.<sup>1</sup>

L'aide financière conséquente que l'UE accorde à la Géorgie en fait le quatrième pays le plus aidé au titre de la politique de voisinage et le deuxième pays le plus aidé du Caucase.

## 2. Les avantages attendus par la Géorgie

a) *Le développement économique*

La Géorgie pourra notamment accélérer son rapprochement économique avec l'Union européenne. L'Union européenne représente déjà 20 % de ses exportations et 30 % de ses importations.

L'étude préalable d'impact commanditée par la commission européenne estimait que l'application du volet commercial devrait permettre un gain supplémentaire de croissance de 4,3 % à long terme pour l'économie géorgienne, grâce à une augmentation des exportations géorgiennes évaluées à 12 % contre une hausse des importations provenant de l'Union européenne limitée à 7,5 %.

Les secteurs de la chimie et des matières plastiques pourraient notamment espérer des gains de production substantielle. La croissance dans ce domaine pourrait atteindre 60 % à long terme. L'accord d'association présente également un puissant levier pour moderniser l'économie géorgienne par l'adoption de standards propres à instaurer un environnement favorable à la concurrence et aux investissements en stabilisant le droit des affaires et en posant les règles de bonne gouvernance. Il est à noter que la corruption et l'économie informelle ont déjà beaucoup reculé en Géorgie même si des efforts restent à faire. Ainsi, les importantes mesures anticorruption prises sous la présidence de Mikheil Saakachvili ont eu pour conséquence de porter la Géorgie à la 15<sup>e</sup> place mondiale dans le classement « *Doing business* » 2014 de la banque mondiale, soit une amélioration de six places par rapport à 2013. De même, la Géorgie a atteint la 50<sup>e</sup> place sur 180 dans le classement établi par l'ONG *Transparency International*, soit une progression de 18 places depuis 2011.

**La Géorgie devrait donc pouvoir valoriser son potentiel dans le domaine chimique, les matières plastiques et dans le secteur agro-alimentaire.** L'agriculture en 2012 représentait 9 % du PIB et occupait 50 % de la population active. Dans la mesure où, à ce jour, il n'existe pas de services déconcentrés ni de politique agricole en Géorgie, un réel potentiel

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une dotation indicative fixée dans une fourchette allant de 335 et 410 millions d'euros.

demeure inexploité, délaissé par l'approche volontairement moderniste de l'ancien Président Saakachvili. La France finance un **poste d'expert** au sein du ministère de l'agriculture géorgien, et l'Agence française de développement prévoit une intervention accrue, sous forme d'un **prêt de 20 millions d'euros qui pourraient être consenti à la Banque de Géorgie** pour soutenir des entreprises et coopératives agricoles.

*b) Les progrès de la démocratie*

Dans un contexte d'alternance politique, la Géorgie a réalisé de réels progrès vers l'État de droit. La démocratie a progressé à mesure que la corruption reculait. Il convient toutefois de noter que le rapport annuel sur les pays de la Politique de voisinage concernant la Géorgie pour 2014<sup>1</sup> constatait des succès dans la lutte contre la « petite » corruption mais regrettait que les grandes réformes anticorruption portant par exemple sur les financements des partis politiques ou la prévention de la corruption des élites n'aient pas encore abouti.

En revanche, ce rapport se félicitait de l'avancée des réformes démocratiques dans les domaines suivants :

- la réforme constitutionnelle,
- la réforme du parquet visant à développer son indépendance et sa responsabilité,
- l'encadrement des régimes privatifs de liberté : la détention administrative hors contrôle d'un juge a ainsi été réduite de 90 à 15 jours, le taux de mortalité des prisonniers a nettement baissé suite à la mesure d'amnistie prise en 2015 qui a réduit de moitié la population carcérale,
- l'environnement des médias,
- la lutte contre les discriminations : une loi anti-discrimination a été adoptée et un plan national pour l'égalité des genres a été mis en place. De même, la Géorgie a adhéré à la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe.

En 2014, la Géorgie a également adopté des lois et des mesures sur la citoyenneté, le statut des étrangers, des apatrides et des demandeurs d'asile, ainsi que la prise en charge des migrants en situation irrégulière.

Ces avancées sont notables, et votre rapporteur rappelle que des progrès restent à faire. Il soutient notamment l'évolution de l'action des forces de police lors de répression de manifestations, il lui semble en effet indispensable que l'usage de la force, qui ne doit constituer que l'ultime recours, soit strictement encadré, mesuré et proportionné.

---

<sup>1</sup> Déposé à Bruxelles le 25 mars 2015.

---

De même le système judiciaire n'est pas au bout de sa réforme. Il est indispensable, dans un régime démocratique, qu'aucun soupçon ne pèse sur les motivations des mises en accusation, en particulier lorsqu'elles visent des opposants politiques<sup>1</sup>. La loi sur les écoutes téléphoniques n'est pas encore conforme aux normes édictées par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, votre rapporteur souhaite que les libertés religieuses progressent et que les tensions, relevées par le rapport de 2014 de l'ONG *Human Rights Watch*, s'apaisent dans ce domaine. Les minorités religieuses doivent être protégées par les Pouvoirs publics comme l'a souligné le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

### **3. La question des relations avec la Russie**

#### *a) Une lente amélioration des relations entre la Russie et la Géorgie*

La guerre de 2008 a trouvé un règlement temporaire dans le cadre du plan à six points précédemment évoqué. Pour autant, la confrontation entre la Géorgie et la Russie est restée extrêmement vive pendant la présidence de M. Saakachvili. L'alternance qui a eu lieu en 2012 a permis un relâchement des tensions.

Le parti du « Rêve géorgien » a tenté de normaliser les relations avec la Russie en instaurant des discussions informelles entre les représentants *ad hoc* des deux pays : MM. Zourab Abachidze et Grigori Karassine. Celles-ci ont débouché en 2013 sur une levée partielle par la Russie de l'embargo qu'elle avait imposé à la Géorgie en 2006. Certains vins, eaux minérales et une partie de la production agricole géorgienne (fruits et légumes ainsi que les noix) sont dorénavant de nouveaux admis sur le marché russe. De même, la liaison aérienne entre Moscou et Tbilissi a été restaurée en 2014.

La Géorgie semble moins vulnérable face aux pressions économiques russes que l'Ukraine et la Moldavie. En 2014, les exportations géorgiennes vers la Russie ont été d'environ 87 millions de dollars soit 9,4 % du total des exportations, les importations géorgiennes représentant 164,5 millions de dollars soit 6,6 % du total des importations.

Rappelons que parmi les pays post-soviétiques, la Géorgie se distingue par une faible dépendance énergétique à l'égard de la Russie, notamment grâce à son rôle de pays de transit de pétrole et de gaz azerbaïdjanais, rôle rémunéré en nature à des prix nettement inférieurs à ceux pratiqués par la Russie. La Géorgie importe de l'électricité russe en hiver mais elle est globalement autosuffisante grâce à l'hydroélectricité qui assure les trois quarts de l'approvisionnement électrique du pays. En

---

<sup>1</sup> Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété du ciblage sélectif d'opposants politiques par l'appareil judiciaire, notamment à l'encontre d'anciens hauts fonctionnaires issus des rangs du mouvement national unitaire.

revanche, la pénétration croissante de la Russie dans le capital des compagnies énergétiques suscite des inquiétudes (la Russie détient historiquement la compagnie nationale d'électricité géorgienne).

*b) Un regain de tension*

Depuis le début de la crise ukrainienne, la Géorgie dénonce la violation des principes fondamentaux du droit international. Elle n'a pas reconnu l'annexion illégale de la Crimée et appelé la communauté internationale à réagir fermement. Les autorités géorgiennes maintiennent toutefois leur politique d'amélioration pragmatique des relations avec la Russie grâce au canal de dialogue informel ci-dessus évoqué. La décision géorgienne de signer le présent accord d'association intervient dans un contexte où ce rapprochement est particulièrement mal perçu par la Russie.

La Russie a récemment renforcé ses liens avec les entités séparatistes de Géorgie qu'elle a reconnues comme états souverains :

- un accord de coopération et de partenariat stratégique avec l'Abkhazie a été signé le 24 novembre 2014. Il prévoit la création d'un espace de défense et de sécurité commun, d'un centre de coordination des organes policiers et des financements russes à visée sociale ;
- un traité d'alliance et d'intégration avec l'Ossétie du Sud a été conclu le 18 mars 2015. Il « crée » un espace de défense et de sécurité commun. Il supprime les contrôles entre la Russie et l'Ossétie du Sud et institue un espace douanier commun.

La Russie procède ainsi à une « quasi intégration » des territoires séparatistes. La signature de ces traités et accord avec des entités non reconnues par la communauté internationale n'a pas de valeur en droit international et a été dénoncée par les États-Unis, l'OTAN, et l'Union européenne.

Enfin notons que la Russie maintient sa pression militaire sur la Géorgie, faisant stationner dans les zones séparatistes environ 10 000 de ses soldats.

## II. L'ACCORD D'ASSOCIATION

Le présent accord d'association est un accord mixte conclu entre la Géorgie et plusieurs entités juridiques : **l'Union européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) dite « Euratom »** et, enfin, **chacun des États membres de ces deux organisations.**

Conformément à la pratique s'agissant des accords mixtes, les dispositions de l'article 431 du projet de loi permettent une **application provisoire anticipée** de l'accord d'association à compter du premier jour du

---

second mois suivant la notification à l'Union européenne par la Géorgie de la ratification de l'accord par son Parlement<sup>1</sup>, et dans l'attente de la ratification par la totalité des États membres. **L'accord d'association s'applique donc de façon provisoire depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014.**

#### **A. UN ACCORD D'ASSOCIATION MIXTE**

##### **1. Les dispositions relevant de la compétence de l'Union européenne et de la compétence d'Euratom**

L'accord d'association comporte un préambule, un article premier qui définit les objectifs de l'accord, huit titres, trente-quatre annexes et quatre protocoles.

Les **huit titres** sont les suivants :

- Principes généraux (titre I<sup>er</sup>) ;
- Dialogue et réformes politiques, association politique, coopération et convergence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (titre II) ;
- Justice, liberté et sécurité (titre III) ;
- Commerce et questions liées au commerce (titre IV) ;
- Coopération économique (Titre V) ;
- Autres politiques de coopération (Titre VI) ;
- Aide financière et dispositions antifraude et en matière de contrôle (Titre VII) ;
- Dispositions institutionnelles, générales et finales (Titre VIII).

Les **trente-quatre annexes** viennent préciser ce dispositif et sont relatives aux titres III, IV, V, VI et VII de l'accord.

Enfin, les **quatre protocoles** complètent ce dispositif et sont relatifs à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative (protocole I), à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (protocole II), à un accord-cadre entre l'Union européenne et la Géorgie relatif aux principes généraux de la participation de la Géorgie aux programmes de l'Union (protocole III) et aux définitions des termes utilisés dans l'accord (protocole IV).

Comme les précédents accords d'association établis pour l'Ukraine et la Moldavie, les accords ont été passés à la fois au nom de l'Union européenne, et au nom de la Communauté Européenne de l'Énergie atomique (CEEa) dite Euratom. Créé en 1957, par un second « traité de

---

<sup>1</sup> Le Parlement géorgien a ratifié l'accord d'association le 18 juillet 2014. Le Parlement européen a approuvé, pour sa part, les accords d'association avec la Géorgie le 18 décembre 2014.

Rome », en même temps que la communauté économique européenne, pour coordonner les programmes de recherche des États en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, Euratom n'a jamais été juridiquement fusionné avec l'Union européenne, alors qu'elle fonctionne avec les mêmes institutions.

L'article 342 de l'accord d'association prévoit ainsi une coopération dans le domaine du nucléaire civil, champ de compétences de la CEEA.

## 2. Les dispositions relevant de la compétence des États membres

La présence dans le texte de l'accord de certaines dispositions justifie la ratification de celui-ci par les 28 États membres de l'Union européenne.

Ainsi les titres II et III, comportant des clauses en matière de protection des droits de l'Homme et de non-prolifération, ainsi qu'au sein du volet commercial, les clauses relatives aux sanctions pénales prévues pour la protection des droits de propriété intellectuelle, relèvent de la compétence des États membres.

Le tableau ci-dessous présente l'État des ratifications au 20 octobre 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, l'Ukraine et la Géorgie.

### État des ratifications au 20 octobre 2015<sup>1</sup>

	<i>AA UE-Géorgie</i>
<i>Pays partenaire</i>	25/07/2014
<i>Approbation de la conclusion par le Parlement européen</i>	18/12/2014
<i>Allemagne</i>	Les projets de loi de ratification ont été adoptés par le Bundesrat le 19 décembre 2014 et par le Bundestag le 26 mars 2015
<i>Autriche</i>	28/08/2015
<i>Belgique</i>	
<i>Bulgarie</i>	09/09/2014
<i>Croatie</i>	24/03/2015

<sup>1</sup>Les dates mentionnées sont celles de réception, par le Secrétariat général du Conseil, des notifications des ratifications.

---

<i>Chypre</i>	18/08/2015
<i>Danemark</i>	18/02/2015
<i>Espagne</i>	28/07/2015
<i>Estonie</i>	12/01/2015
<i>Finlande</i>	06/07/2015
<i>France</i>	
<i>Grèce</i>	07/04/2015
<i>Hongrie</i>	
<i>Irlande</i>	17/04/2015
<i>Italie</i>	
<i>Lettonie</i>	02/10/2014
<i>Lituanie</i>	29/07/2014
<i>Luxembourg</i>	12/05/2015
<i>Malte</i>	29/08/2014
<i>Pays-Bas</i>	21/09/2015
<i>Pologne</i>	22/05/2015
<i>Portugal</i>	08/10/2015
<i>République tchèque</i>	12/06/2015
<i>Roumanie</i>	14/07/2014
<i>Royaume-Uni</i>	08/04/2015
<i>Slovénie</i>	27/07/2015
<i>Slovaquie</i>	21/10/2014
<i>Suède</i>	09/01/2015

L'entrée en vigueur définitive de l'intégralité de l'accord interviendra à compter du premier jour du second mois suivant la date de ratification par le dernier État membre.

## B. UN ACCORD COMPORTANT TROIS VOLETS

### 1. Le volet politique

#### a) *Les questions politiques sensibles*

Comme pour les autres pays membres du « Partenariat oriental », la négociation du présent accord d'association a connu un point âprement discuté : le souhait de la Géorgie, appuyé par la Suède, les pays baltes et ceux du groupe de Visegrad, d'être qualifié d'« **État européen** », afin de légitimer son aspiration à rejoindre un jour l'Union européenne. Une formule de compromis a été trouvée et figure dans le préambule de l'accord d'association. Il est ainsi fait mention de « **pays est-européen** ». L'accord d'association ne reconnaît donc pas de perspective d'adhésion à la Géorgie, conformément à la position de la France. Le préambule de l'accord d'association indique que l'Union européenne et ses États membres : « **prennent acte des aspirations européennes de la Géorgie et de son choix de se tourner vers l'Europe** ». La même formule a été retenue pour les accords d'association avec la Moldavie et l'Ukraine.

L'existence de « conflits gelés » en Géorgie donne évidemment une dimension particulière à l'examen de ce texte. Comme dans le cas de la Moldavie, conclu avec un pays ne contrôlant pas l'intégralité de son territoire, l'accord d'association ne s'appliquera donc pas aux régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud<sup>1</sup>, avant que le conseil d'association, composé de représentants européens et géorgiens, n'adopte, par consensus, une décision reconnaissant que l'accord peut être étendu à l'intégralité du territoire géorgien. Selon les termes de l'accord d'association, l'Union européenne et la Géorgie s'engagent à parvenir à un règlement durable des conflits dans les régions géorgiennes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, dans le plein respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Géorgie, et à soutenir la réhabilitation de ces régions.

#### b) *Le contenu de l'accord*

Le titre II de l'accord d'association est relatif au **dialogue et aux réformes politiques ainsi qu'à la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité**.

Il comprend notamment un article 8 relatif à la **stabilité régionale** indiquant que les parties redoublent d'efforts conjoints en vue de promouvoir la **stabilité, la sécurité et l'évolution démocratique dans la région**. L'article 9 concerne le règlement pacifique des conflits, et l'article 10 la **non-prolifération des armes de destruction massive**. L'article 11 porte sur

---

<sup>1</sup> L'article 429 de l'accord d'association précise que ce dernier ne s'applique pas aux régions géorgiennes séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud « sur lesquelles le gouvernement géorgien n'exerce aucun contrôle effectif ».

---

la **non-dissémination incontrôlée des armes légères** et de petit calibre et les mesures de contrôle des exportations d'armes conventionnelles. Enfin, l'article 12 est relatif à la **lutte contre le terrorisme**.

Le titre III s'intitule « *liberté, sécurité et justice* », outre des articles relatifs à l'**État de droit et au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**, il comporte des dispositions relatives à la **coopération en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières** ainsi qu'à la **circulation des personnes** et aux mesures de **réadmission**. Les autres articles de ce titre concernent essentiellement la **lutte contre les drogues illicites**, le **blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**.

## 2. Le volet économique

Le **titre IV** de l'accord d'association (« Commerce et questions liées au commerce ») vise à l'établissement d'une zone de **libre-échange approfondi et complet entre les parties et en constitue, en quelque sorte, le noyau dur**. À cet effet, il prévoit non seulement la suppression presque totale des droits de douane, mais aussi l'élimination progressive de toutes les formes d'obstacles non tarifaires au commerce.

Jusqu'alors, en vertu de l'accord de partenariat et de coopération signé en 1996, l'Union européenne et la Géorgie s'accordent mutuellement la clause de la nation la plus favorisée et établissent la liberté de transit des marchandises.

### *a) Un démantèlement tarifaire quasi complet*

L'accord d'association prévoit la **suppression progressive de tous les droits de douane**, moyennant une **période de transition de dix ans**.

Le démantèlement tarifaire prévu porte sur 100 % des droits en valeur commerciale pour la Géorgie et sur 99,9 % pour l'Union européenne.

Afin de prendre en compte les différences de développement économiques entre les deux parties, **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 géorgiennes vers l'UE que pour les exportations européennes vers la Géorgie.

Concernant la plupart des produits industriels, la libéralisation sera totale et immédiate. Pour les produits agricoles, la libéralisation tarifaire sera également presque totale. Toutefois la Géorgie restera soumise à un régime de quotas d'importation et divers fruits, légumes et jus de fruits seront soumis à un régime de prix d'entrée minimum sur le marché européen.

Certains produits seront, en outre, protégés par un **mécanisme anti-contournement**, au titre de l'article 27, visant à limiter les risques de contournement de droits de douane via un transit par d'autres pays voisins.

Ce mécanisme s'appliquera à certains produits identifiés comme sensibles tels que les viandes, produits laitiers, œufs, champignons, certaines céréales et produits dérivés des céréales, sucre et produits dérivés, cigarettes et cigares. L'accord prévoit des seuils d'importation au-delà desquels les préférences tarifaires prévues par l'accord pourront être suspendues par l'Union européenne, en cas d'échec de la procédure de demande d'explications aux autorités géorgiennes.

*b) Des mesures non tarifaires en vue de faciliter l'accès réciproque aux marchés*

L'accord de libre-échange prévoit une élimination progressive des **obstacles techniques au commerce** (article 44 et suivants) et une facilitation des **procédures douanières** (article 66 et suivants).

Il prévoit la **reprise par la Géorgie des règles communautaires applicables dans de nombreux domaines, afin d'égaliser les conditions de concurrence**.

De la même manière, l'alignement de la législation géorgienne sur celle de l'UE en matière de **normes sanitaires et phytosanitaires** (chapitre 4, article 50 et suivants) permettra une reconnaissance mutuelle des statuts applicables en matière de maladies animales et d'infections chez les animaux et d'organismes nuisibles et une reconnaissance de l'équivalence des mesures en la matière. Dans ce domaine, il est aussi prévu un dispositif de consultation rapide pour remédier aux barrières commerciales et un dispositif d'alerte précoce pour les urgences vétérinaires et phytosanitaires.

La modernisation du système de **marchés publics** et la reprise par la Géorgie de l'acquis de l'UE en la matière (chapitre 8, article 141 et suivants) doivent permettre par ailleurs aux entreprises de chaque partie d'accéder aux marchés publics de l'autre partie.

L'accord est également particulièrement ambitieux en ce qui concerne les **services** (transports, services postaux, commerce électronique, services financiers...) : il prévoit en effet ainsi la libéralisation réciproque et progressive de **l'établissement et du commerce des services (article 76)**.

Est également prévue **la libre-circulation des capitaux** (chapitre 7, article 137 et suivants) avec toutefois une possibilité de mesures de sauvegarde pour une durée maximale de six mois (article 139).

Le chapitre 9 est consacré à la **protection de la propriété intellectuelle**, l'article 151 se référant notamment à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (dit « accord sur les ADPIC ») qui figure à l'annexe 1C de l'accord sur l'OMC. Les droits protégés comprennent les droits d'auteur, les droits attachés aux brevets, les marques, les noms commerciaux, les dessins et modèles, les schémas de configuration de circuits intégrés, les indications géographiques et de

---

provenance, les variétés végétales, les informations confidentielles et la protection contre la concurrence déloyale.

Le titre IV comporte également un **important volet** consacré aux **règles destinées à garantir la libre-concurrence**. Il s'agit du chapitre 10, relatif à l'interdiction des ententes, concentrations et abus de position dominante (article 204 et suivants) et à l'encadrement des subventions (article 206 et suivants) notamment.

Figurent également des **dispositions (chapitre 11) consacrées à l'énergie** qui, notamment, autorisent des prix réglementés sur le marché intérieur, garantissent l'accès des tiers aux infrastructures fixes de transport de gaz et d'électricité, interdisent de pratiquer des prix différents sur le marché intérieur et à l'exportation, incitent à lutter contre les prélèvements non autorisés et prévoient l'instauration d'une autorité de régulation indépendante et la coopération des parties concernant l'utilisation et le développement des infrastructures en vue de garantir la sécurité des approvisionnements.

Aux termes du **chapitre 13**, intitulé « commerce et développement durable », les parties conviennent que le commerce doit promouvoir le développement durable sous toutes ses formes et veillent à ce que leur législation assure un niveau élevé de protection de l'environnement et des travailleurs, notamment par l'application des normes internationales en vigueur.

Enfin, le titre IV prévoit un **dispositif de règlement des différends** (concertation, arbitrage...) et un **mécanisme de médiation** applicable aux mesures susceptibles de perturber les échanges commerciaux entre les parties.

### **3. Le volet relatif à la coopération**

Enfin, le troisième volet de l'accord d'association, qui apparaît comme la contrepartie de la libéralisation des échanges, vise à **l'adoption par la Géorgie d'une grande partie de la réglementation et des normes communautaires applicables** dans les domaines ci-dessous énumérés.

#### *a) Le contenu du volet relatif à la coopération*

Le **titre V** de l'accord porte un signe sur des dispositions de nature à renforcer la coopération économique et sectorielle dans les domaines suivants :

### **Domaines de coopération économique et sectorielle**

Le présent accord prévoit une coopération entre les parties dans les domaines suivants :

- dialogue économique
- gestion des finances publiques et contrôle financier
- fiscalité
- statistiques
- transports
- énergie
- environnement et action pour le climat
- politique industrielle et relative aux entreprises et industries minières
- droit des sociétés, comptabilité et audit et gouvernance d'entreprise
- services financiers
- coopération dans le domaine de la société de l'information
- tourisme
- agriculture et développement rural
- pêche et gouvernance maritime
- politique des consommateurs
- emploi, politique sociale et égalité des chances
- santé publique
- éducation formation et jeunesse
- domaine culturel
- domaine de l'audiovisuel et des médias
- domaine des activités physiques et sportives
- coopération entre acteurs des sociétés civiles
- développement régional, coopération transfrontalière et régionale
- protection civile

Dans tous ces domaines, un **programme complet de reprise des acquis de l'UE** figure dans les annexes au titre V de l'accord. Tous les textes concernés de l'Union européenne (règlements, directives) sont énumérés et assortis, pour chacun, d'un calendrier de rapprochement de la législation géorgienne. 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.

Le titre V prévoit également (chapitre 23) que la Géorgie peut « *participer aux agences et programmes de l'Union européenne ouverts à sa participation* ».

*b) Un dispositif institutionnel permettant la mise en œuvre des coopérations*

L'accord d'association prévoit un dispositif institutionnel susceptible de favoriser la mise en œuvre des coopérations. Il est ainsi composé :

- un conseil d'association, constitué de ministres du pays partenaire, de commissaires européens et de membres du Conseil de l'Union européenne, doit se réunir au moins une fois par an afin de superviser et de contrôler l'application et la mise en œuvre de l'accord d'association. Il lui revient d'adopter et d'ajuster les programmes d'association qui détaillent les mesures à mettre en œuvre ;

- un comité d'association, réunissant des hauts fonctionnaires, prépare les réunions du conseil d'association. Une fois par an au minimum, il examine les questions commerciales ;

- un comité parlementaire d'association, rassemblant des membres du Parlement européen et du Parlement géorgien, doit formuler des recommandations au conseil d'association ;

- enfin, une plate-forme de la société civile peut également soumettre des recommandations à destination au conseil d'association. L'Union européenne est représentée au sein de cette plate-forme par des membres du Conseil Économique et Social européen.

La Géorgie et l'Union européenne ont tenu la première réunion de leur conseil d'association le 17 novembre 2014.



---

## CONCLUSION

Votre commission vous invite à approuver 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 Géorgie, d'autre part.

Il s'agit de répondre à l'attente de la Géorgie, désormais pleinement consciente des efforts requis, qui s'investit dans l'application de cet accord. Elle a en effet lancé tout un train de réformes : libéralisation de nombreux secteurs, stabilisation du marché des changes, mesures visant à la limitation de sa dépendance énergétique, lutte contre la corruption, réduction des maltraitements dans le système pénitentiaire...Même s'il ne faut pas sous-estimer les difficultés rencontrées telles que la lenteur du rythme des réformes, notamment s'agissant de la justice, et les incertitudes liées aux résultats des prochaines élections législatives prévues en octobre 2016, il convient de soutenir la volonté réformatrice géorgienne manifeste, en relation avec l'accord d'association.

Enfin, il s'agit d'honorer un engagement pris par l'Union européenne, qui vise à développer une « *association politique et une intégration économique* » avec la Géorgie. Précisons bien à ce stade que l'accord ne donne aucune « *perspective européenne* », c'est-à-dire aucune perspective d'adhésion à l'Union européenne à ce pays, même s'il prend acte de ses « *aspirations européennes* ». C'est un point crucial car nous connaissons bien la façon ambiguë avec laquelle a été reçue la Politique de voisinage. Sur ce point, la position du Gouvernement français, mais aussi d'autres pays comme l'Allemagne et la Belgique, est très claire : nous sommes opposés à un élargissement de l'UE aux pays du « Partenariat oriental ».

L'accord d'association proposé à notre ratification est un accord ambitieux qui demandera des réformes et des investissements conséquents aux Géorgiens qui seront soutenus par l'Union européenne et les États membres. Selon moi, cet accord est une chance, pour la Géorgie, mais aussi pour l'Union européenne et la France, qui ont tout à gagner de l'instauration d'un Caucase stable. La France a été un moteur pour l'apaisement du conflit en Géorgie en 2008 et elle doit continuer à soutenir l'apaisement des conflits dans cette zone, sans renoncer à faire respecter le droit international. Les conflits gelés devront trouver une solution pour que l'accord d'association trouve à s'appliquer à la totalité du territoire géorgien.

**Pour toutes ces raisons, la commission propose donc d'adopter le projet de loi ratifiant l'accord d'association entre l'UE et la Géorgie.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2015, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Alain Gournac sur le **projet de loi n° 559** (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 Géorgie, d'autre part, adopté le 25 juin 2015 par l'Assemblée nationale après déclaration de la procédure accélérée.

*Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.*

**M. Joël Guerriau.** - Je suis tout à fait d'accord avec vous, la Géorgie a une excellente opinion de la France. C'est un petit pays qui compte 3,7 millions d'habitants et représente donc un petit marché. Avez-vous une idée des perspectives d'évolution des investissements en Géorgie ?

**M. Alain Gournac, rapporteur.** - Certes, ce pays est petit, mais ce n'est pas tant la taille du marché qui importe que la stabilité régionale que cet accord d'association pourrait contribuer à installer. S'agissant des perspectives d'investissement en Géorgie, je crois réellement au potentiel agricole de ce pays. Je pense qu'il est tout à fait possible de développer les exportations de vins géorgiens et les eaux minérales qui bénéficiaient d'une grande renommée avant l'effondrement de l'empire soviétique. J'insiste de plus sur la nécessité de stabiliser les règles juridiques applicables dans une zone, c'est cela qui permet de développer les investissements.

**M. Michel Billout.** - Mes chers collègues, je ne vous cacherai pas que le groupe communiste n'a que peu d'appétence pour ce type d'accord d'association qui insiste avant tout sur la libéralisation économique. Sommes-nous certains de l'adhésion des peuples concernés ? La question se posait déjà pour la Moldavie. Cela nous avait conduits à nous abstenir, considérant qu'il y avait une adhésion importante du peuple moldave. Dans le cas de l'Ukraine, la question était encore différente tant l'impact politique de la signature de cet accord d'association a été immense, notamment en termes de relations avec son voisin russe. Le moment de la signature de cet accord d'association était mal choisi, le président Poutine ayant pu y voir une provocation, voire une agression contre sa population. Il me semble que l'accord d'association avec la Géorgie a le même défaut. Nous ne sommes pas en Ukraine mais nous sommes tout de même dans la région du Caucase. Il existe là encore des conflits gelés qui, dans le contexte actuel que connaissent la Syrie et l'Irak d'une part, et la Turquie d'autre part, ne doivent pas être négligés. Mon groupe s'opposera à ce projet de loi.

**Mme Josette Durrieu.** - Pour répondre à l'intervention de mon collègue, je voudrais rappeler que nous avons à faire à des peuples indépendants, responsables des choix qu'ils font. Je me dis que les propositions d'associations qui ont été faites aux pays du Partenariat oriental pourraient peut-être être faites également à la Russie. Cela mettrait un terme aux interrogations que nous nous posons sur les accords d'association avec la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Je note que ces accords d'association excluent les conflits gelés, les deux territoires concernés ayant de plus des statuts différents, l'un étant reconnu comme indépendant par la Russie, l'autre ne l'étant pas. Si l'on veut que ces conflits se « dégelent », cela ne se fera, au vu des expériences précédentes, que par le biais de l'ouverture économique. J'ai notamment pu le constater lors d'une mission à la frontière entre l'Ukraine et la Transnistrie où la volonté de poursuivre les échanges économiques a largement influencé les comportements des acteurs en place.

**M. Jacques Gautier.** - Je voudrais tout d'abord saluer le travail de notre rapporteur. On voit bien une demande forte et une appétence réelle des pays frontaliers de la Russie à se tourner vers l'Union européenne mais aussi vers l'OTAN. Nos positions sont très claires à ce sujet : nous ne soutiendrons l'adhésion de ces pays ni à l'Union ni à l'OTAN. Pour autant, il convient de leur proposer des perspectives porteuses d'espoir. Cet accord d'association me semble aller dans le bon sens, il offre des perspectives économiques et une réelle reconnaissance à ces pays. Je reviens de la session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) qui s'est tenue à Stavanger, en Norvège, du 9 au 12 octobre. La délégation française, que je conduisais, a pu constater la pression exercée par la Géorgie et l'Ukraine pour adhérer à l'OTAN. Nous sommes constants dans nos positions, et nous nous y opposons. Ce n'est pas le moment d'agiter ce qui sera perçu comme une provocation. L'OTAN va en revanche intégrer le Monténégro l'année prochaine, comme l'a recommandé l'AP-OTAN. Nous ne pouvons pas aller dans ce sens pour les pays du Caucase mais nous pouvons comme le propose l'OTAN à l'Ukraine ou à la Géorgie mettre en place un partenariat renforcé. La démarche de cet accord d'association avec l'Union obéit à la même logique de partenariat politique et économique renforcé. Je suis donc très favorable à cet accord.

**Mme Gisèle Jourda.** - Je suis également totalement favorable à cet accord même si je me pose des questions. Ils ont été mis en évidence par notre collègue rapporteur, je pense notamment à la limite d'application de l'accord d'association qui exclut les territoires concernés par les conflits gelés. Je me demande quel est le ressenti de la population de ces territoires tout en ayant conscience qu'il ne faut pas donner à la Russie l'argument d'une nouvelle provocation sur ces questions.

**M. Jeanny Lorgeoux.** - Nous sommes tous favorables à la signature d'accords d'association qui permette de soutenir le développement économique de ces pays. Les progrès réalisés dans la lutte contre la

corruption doivent être suivis avec attention. L'économie souterraine –voire mafieuse– est une réalité.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je rappelle que l'accord association concerne également la lutte contre le terrorisme et comporte des mesures fiscales. La lutte contre le terrorisme est un point essentiel quand on connaît la porosité de la frontière géorgienne avec la frontière tchéchène. Il me semble également important de souligner que cet accord d'association vient à point nommé alors que le clergé géorgien est hostile aux musulmans, la Géorgie étant un pays chrétien, dont les voisins sont musulmans. La Géorgie dépend énergétiquement de ses voisins à cause de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, elle est sous perfusion financière notamment de son voisin turc, il est donc important que l'association avec l'Union européenne rééquilibre les forces dans cette zone. La deuxième chose que je voulais souligner, c'est la politique de non visa de la Géorgie, qui permet à un flux d'affaires légales, mais aussi illégales, de se développer. Enfin, il est très important que le report dans le temps de l'application des dispositions de l'accord d'association aux territoires concernés par les conflits gelés n'entraîne pas la reconnaissance de l'occupation de ces territoires. Ce ne sont pas les conflits qui sont gelés mais les solutions.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Lors d'une mission en Géorgie, nous avons rencontré un responsable géorgien chargé du suivi des activités de la mafia géorgienne, qui étend ses activités jusqu'en métropole parisienne. Dans le cadre des travaux de la commission des affaires européennes, j'ai proposé que soit étudiée la philosophie du partenariat oriental. Lors d'une visite dans cette zone, effectuée avec le Président de la République française, je l'ai entendu s'étonner du fait que l'Ukraine ne signe pas réciproquement des accords avec la CEI. Il existe des tensions fortes sur les accords d'association avec l'Union européenne, dont on peut comprendre la logique. Je suis beaucoup plus nuancé sur les partenariats mis en place entre l'Ukraine et l'OTAN ou entre la Géorgie et l'OTAN alors que j'ai en tête les termes de l'accord entre les présidents Bush et Gorbatchev qui prévoyait que l'OTAN s'arrête aux frontières de l'ancien empire soviétique.

**M. Alain Gournac, rapporteur.** – En réponse à vos interrogations, je me dois de souligner que son volet économique ne résume pas cet accord. La mise en place de cet accord a favorisé une réforme du parquet destinée à accroître son indépendance, une réforme de la détention administrative et de la situation des prisonniers. La police a également été réformée, une loi anti discrimination a été adoptée, etc.

Il faut également noter que 85 % des Géorgiens soutiennent l'adhésion de leur pays à l'Union européenne et 78 % de la population est favorable à l'adhésion à l'OTAN. J'avoue pour ma part être réservé sur l'ouverture récente d'un centre d'entraînement de l'OTAN à proximité de Tbilissi, je crains que Moscou n'y voie une provocation.

Il est certain que la mafia géorgienne existe et que des progrès doivent encore être réalisés dans ce domaine. La Géorgie est toutefois sur la bonne voie comme le prouve sa progression de six places dans le classement « Doing business » entre 2013 et 2015. C'est un pays que je connais depuis 20 ans, un pays que je vois avancer vers la démocratie. Il faut donner de l'espoir à ce peuple. J'y contribue -modestement- notamment en créant des bibliothèques françaises grâce au soutien d'Emmaüs. Mes chers collègues, il ne faudrait pas donner un mauvais signal à ce peuple, nous ne devons pas être des donneurs de leçons au monde mais nous devons soutenir la progression de la Géorgie en ratifiant cet accord association.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté sans modification le projet de loi, M. Billout et Mme Demessine votant contre.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ont été auditionnés le jeudi 1<sup>er</sup> octobre 2015 les personnes suivantes :

**M. Pierre Lévy**, directeur de l'Union européenne,

**M. François Delahousse**, sous-directeur du Caucase et de l'Asie centrale direction de l'Europe continentale,

**M. Mathieu Carmona**, adjoint au chef du service des relations extérieures à l'Union (DUE/RELEX),

et **M. Johann Uhrès**, rédacteur « Géorgie ».



---

## ANNEXE 1 – FICHE PAYS

### Données générales

Nom officiel : Géorgie

Chef de l'État : Président de la Géorgie, M. Guiorgui Margvelachvili (depuis novembre 2013)

Premier ministre : M. Irakli Garibachvili (depuis novembre 2013)

### Données géographiques

Superficie : 69 700 km<sup>2</sup> (119<sup>ème</sup> rang mondial)

Capitale : Tbilissi (1,1 millions d'habitants)

Villes principales : Koutaïssi, Batoumi, Roustavi, Soukhoumi, Zougdidi

Langue officielle : géorgien

Langues courantes : géorgien, russe, abkhaze, azéri, arménien, ossète.

Monnaie : lari (GEL) (1 € = 2,68 GEL au mois de mai 2015)

Fête nationale : 26 mai (proclamation de l'indépendance le 26 mai 1918 vis-à-vis de la République Démocratique Fédérative de Transcaucasie, marquant la fin de la domination russe qui durait depuis 1801, définitivement acquise le 9 avril 1991).

### Données démographiques

Population : 3, 7 millions d'habitants (est. 2014) (dont Ossétie du sud, 40 000 estimation, et Abkhazie 180 000 estimation [chiffres contestés])

Espérance de vie (PNUD 2013) : 73,9

Croissance démographique : - 0,327% (estimation 2013)

Taux d'alphabétisation : 100%

Densité : 65 habitants/km<sup>2</sup>

Religions : orthodoxes (83,9 %), musulmans (9,9 %), chrétiens de rite arménien (3,9 %), catholiques (0,8%)

Indice de développement humain (PNUD 2013) : 79 / 177 (en hausse)

### Données économiques

PIB (2014) : 16,13 Mds USD

PIB/hab (2014) : **7 700 USD**

Taux de croissance (2014) : **+ 4,7%** (2012 : +6,2% ; 2013 : +3,3% ; prévision BERD 2015 : +2,3%)

Taux de chômage (2014) : **15 %**

Taux officiel d'inflation (2014) : **3,3%** (2013 : -0,5%)

Déficit budgétaire (2014) : **-2,8 %**

Dettes publiques (2012) : **36,3%**

Principaux clients (2013) : Azerbaïdjan, Arménie, Turquie, Ukraine, Bulgarie, États-Unis, Russie, Allemagne

Principaux fournisseurs (2013) : Turquie, Chine, Ukraine, Azerbaïdjan, Russie, Allemagne, Roumanie

Principaux secteurs d'activités dans le PIB (2014) : agriculture 9,1 %, industrie 21,8 %, services 69,1 %



ANNEXE II - CARTE