

N° 208

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la Géorgie et le Partenariat oriental,*

Par M. René DANESI et Mme Gisèle JOURDA,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA GÉORGIE APPARAÎT COMME LE BON ÉLÈVE DU PARTENARIAT ORIENTAL MALGRE UN CONTEXTE DIFFICILE</b> .....	7
1. <i>Le Partenariat oriental, politique européenne d'influence et d'aide au développement         démocratique et économique</i> .....	7
a) Le Partenariat oriental est une tentative de réponse à la longue et difficile histoire des relations Est/Ouest .....	8
b) Les objectifs ambitieux du Partenariat oriental .....	9
c) Promesses et réalités .....	9
2. <i>Parfaire la démocratie en Géorgie</i> .....	11
a) La démocratie géorgienne existe-t-elle ? .....	11
b) L'absence d'une classe moyenne robuste.....	12
3. <i>Des griefs qui perdurent : corruption des dirigeants et lenteur de la réforme de la justice</i> ....	13
a) La corruption des élites et l'oligarchie .....	13
b) La lenteur de la réforme de la justice et l'imperfection de l'État de droit .....	14
4. <i>Une vie économique qui reste sous contrôle</i> .....	14
<b>II. LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ET DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDI ET COMPLET RESTE ÉLICATE</b> .....	17
1. <i>Le délicat chemin jusqu'à l'accord d'association et les difficultés de sa mise en œuvre</i> .....	17
a) Naviguer entre deux écueils .....	17
b) La libre circulation des biens et des personnes .....	20
c) L'attractivité de l'offre européenne .....	21
2. <i>Les bonnes relations de la Géorgie avec l'Union européenne</i> .....	21
a) La situation économique générale .....	21
b) Les bonnes relations de la Géorgie avec l'Union européenne ont créé un climat favorable aux affaires .....	22
3. <i>Les effets positifs de l'accord d'association</i> .....	23
a) Le programme d'action en faveur de la Géorgie 2018.....	24
b) La justice .....	27
c) Le libre-échange .....	28
d) L'agriculture .....	28
e) La souveraineté et l'intégrité territoriale.....	29
<b>CONCLUSION</b> .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS</b> .....	39
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	41



---

## AVANT-PROPOS

Au lendemain de son indépendance retrouvée, en 1991, la Géorgie entre dans une décennie de crise économique, politique et sociale d'autant plus grave pour la région que la Géorgie représente le cœur stratégique du Caucase et se trouve entourée de pays dont l'histoire récente ou présente reste agitée : Russie, Azerbaïdjan, Arménie et Turquie.

En 2003, la Révolution des Roses renverse le Président Chevardnadze, héritier de l'ère soviétique, et évoque une « nouvelle indépendance », comme si le cordon ombilical était cette fois parfaitement coupé avec Moscou. Avec l'arrivée au pouvoir du Président Saakachvili et pendant ses deux mandats, la Géorgie est emportée dans une nouvelle vague de démocratisation et de modernisation à marches forcées. La Géorgie affiche alors un regain d'intérêt pour l'Occident et en particulier pour l'intégration euro-atlantique. Un apaisement des rivalités ethniques et régionales et des velléités séparatistes en Abkhazie et en Ossétie semble pouvoir durer.

C'est que la Révolution des Roses marque *ipso facto* une rupture avec le modèle post-soviétique et avec la Russie. Le Président Saakachvili confirme cette rupture par des propos enthousiastes qui semblent promouvoir une idéologie libérale, promettre l'éradication de la corruption et de la criminalité gouvernementales, et annoncer une transformation sociale et économique du pays. Très vite, il est clair que l'aspiration à une rapide intégration euro-atlantique gagne du terrain et ce faisant, suscite une méfiance toujours plus grande chez le voisin russe qui met en place tout un maillage de pressions économiques et diplomatiques.

La guerre d'août 2008 est le point culminant de la tension entre les deux pays. Le Président Saakachvili finit par être évincé en 2013. À partir de 2012, avec la victoire aux élections de la coalition du « Rêve géorgien » menée par l'oligarque Bidzina Ivanichvili, la Géorgie par nécessité regarde à nouveau et jusqu'à aujourd'hui vers Moscou, malgré l'occupation militaire de l'Ossétie du sud et de l'Abkhazie, et malgré la signature d'un accord avec l'Union européenne le 17 juin 2014. En même temps, la Géorgie apparaît comme un des meilleurs élèves du Partenariat oriental de l'Union européenne. C'est ce paradoxe que vos rapporteurs ont essayé de comprendre en se rendant en mission en Géorgie.



---

## I. LA GÉORGIE APPARAÎT COMME LE BON ÉLÈVE DU PARTENARIAT ORIENTAL MALGRÉ UN CONTEXTE DIFFICILE

La Géorgie, bénéficiaire du Partenariat oriental, a développé sa coopération avec l'Union européenne grâce à un accord d'association et de libre-échange qui a été signé le 27 juin 2014 et qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

### **1. Le Partenariat oriental, politique européenne d'influence et d'aide au développement démocratique et économique**

Le Partenariat oriental forme, avec l'Union pour la Méditerranée, les deux piliers de la Politique européenne de voisinage (PEV). La Politique européenne de voisinage date de 2004. Son objet était la création d'un cercle de pays situés aux marches de l'Union européenne qui partageraient ses valeurs et ses objectifs fondamentaux, et qui seraient décidés à s'engager avec elle dans une relation plus étroite, impliquant un haut niveau d'intégration économique et politique.

En conséquence, Romano Prodi souhaitait « créer un cercle d'amis », qui « mettent en commun tout, sauf les institutions ». C'était une belle ambition, mais l'objectif plus particulier du Partenariat oriental était surtout d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de faille entre l'Union récemment élargie à l'Est et ses nouveaux voisins, à savoir la Biélorussie, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. À cette fin, il s'agissait d'aider ces pays à trouver le chemin de la prospérité économique, de la stabilité politique et de la sécurité pour tous.

La première idée sous-jacente était bien celle d'un progrès démocratique et économique continu vers l'Est, progrès qui arriverait à effacer pas à pas et sur le long terme, des différences encore criantes entre l'Est et l'Ouest. En ce sens, le Partenariat oriental était et reste un acte de foi dans l'avènement d'une Europe totalement réunifiée et prospère.

La deuxième idée sous-jacente au projet de Partenariat oriental, reposait sur l'espoir qu'une politique dédiée aux pays situés à l'Est de l'Union européenne récemment élargie, permettrait de manifester l'intérêt de l'Europe communautaire pour cette région et, à terme, de renforcer sa normalisation après 70 ans d'antagonisme idéologique et de constant appauvrissement.

L'objectif de ces deux idées sous-jacentes était généreux, ambitieux et sans doute trop audacieux. En effet, ces pays, et la Géorgie en particulier, sont dans une zone tampon, lointaine pour l'Union européenne, mais arrière-cour très proche pour la Russie. Une zone où les frontières ont souvent changé, où les populations ont été déplacées de manière autoritaire et brutale, où les habitants ont parfois changé de

nationalité plusieurs fois au cours d'une vie, où cohabitent des minorités antagonistes. Une zone où les États veulent jouir d'une souveraineté récemment retrouvée. La Géorgie ne fait pas exception.

*a) Le Partenariat oriental est une tentative de réponse à la longue et difficile histoire des relations Est/Ouest*

Le Partenariat oriental visait à pacifier les relations Est/Ouest et en cela, il a pour ancêtre l'Ostpolitik lancée par le chancelier Willy Brandt. C'est l'Ostpolitik qui a conduit à la normalisation des relations entre la RFA et l'URSS, puis progressivement avec l'ensemble de ses satellites. L'Ostpolitik atteindra son point culminant avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la signature des Accords d'Helsinki le 1er avril 1975. C'est pourquoi on peut parler à propos du Partenariat oriental d'une « Ostpolitik de l'Union européenne ». Peut-être plus affirmée dans sa forme que ne l'était son modèle, mais dépourvue malheureusement d'une vision aussi claire que celle de son modèle.

Le fait que le même commissaire européen, actuellement Johannes Hahn, soit compétent pour la politique d'élargissement et la politique de voisinage rend cette dernière ambiguë et laisse espérer aux six pays concernés une possible adhésion à l'Union.

D'autant plus que l'Union demande aux pays du Partenariat d'adopter 80 % de l'acquis communautaire. Certains y ont vu une première étape avant une demande d'adhésion. Il n'en est rien, mais la confusion s'est introduite et aujourd'hui il y a officiellement deux camps au sein de l'Union : ceux qui veulent que ces six pays aient une vocation à adhérer, et ceux qui ne veulent pas évoquer cette vocation, sans pourtant préjuger de l'avenir. Le récent Sommet de Bruxelles (24 novembre 2017) a plutôt donné raison à la seconde école. Quant à vos rapporteurs, ils ont retiré de leur mission l'impression que la Géorgie est encore loin du modèle européen et que la question de l'adhésion, voire même de la candidature, ne se pose pas pour l'instant.

La Suède et la Pologne sont les véritables fondateurs du Partenariat oriental. Depuis 1989, la politique extérieure polonaise repose sur trois idées essentielles : l'acceptation des frontières issues de la Deuxième Guerre Mondiale, le retour à une complète souveraineté de ses voisins, à savoir les Pays baltes, la Biélorussie et l'Ukraine, et la nécessité d'établir de bonnes relations entre les pays d'Europe centrale et orientale. Ainsi, la Suède et la Pologne ont conjointement présenté en 2008 un projet de Partenariat oriental qui a été officiellement lancé lors du sommet du 7 mai 2009 à Prague. C'est-à-dire cinq ans après le lancement de la Politique européenne de voisinage (PEV) par Romano Prodi.

---

*b) Les objectifs ambitieux du Partenariat oriental*

L'initiative du Partenariat oriental vise à promouvoir le renforcement des relations de l'Union européenne avec ses six voisins de l'Est, à savoir l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et Géorgie. Elle reprend donc les principes essentiels de la Politique de voisinage. Elle réaffirme aussi ses axes directeurs : la promotion de l'État de droit et de la bonne gouvernance, l'intégration économique, la libéralisation des échanges et le développement de la mobilité. En résumé, l'Union européenne propose à ses voisins de la suivre dans la libre-entreprise, la démocratie et les droits de l'Homme.

La plus-value essentielle de cette politique est d'offrir aux six pays voisins la perspective attrayante de bénéficier un jour :

- d'un régime sans visa avec l'Union européenne,
- d'un accord d'association politique,
- d'un accord de libre-échange approfondi.

Sur ces trois points, la Géorgie a déjà obtenu satisfaction.

L'ensemble du processus se fait selon une logique de différenciation, c'est à dire d'adaptation à chaque partenaire particulier et cette logique, comme on le verra, joue à plein en faveur de la Géorgie qui apparaît comme un bon élève du Partenariat oriental.

*c) Promesses et réalités*

Sur le papier, le Partenariat était très prometteur, mais il faut bien reconnaître qu'il a souffert de deux obstacles majeurs dès sa création :

- un obstacle interne à l'Union (dissension au sein des 28 membres sur la finalité du Partenariat vu par certains comme une étape préalable à l'adhésion et par d'autres comme une simple aide au développement),
- un obstacle externe : la Russie.

La Russie, pourtant sollicitée pour y participer, a tout de suite pris ombrage du Partenariat oriental, dès lors qu'il était initié par la Pologne et la Suède. Aujourd'hui, la Russie continue à soupçonner l'Union de mettre en place une politique et des accords en vue de diminuer son influence sur ses anciens satellites. Aussi la Russie n'est-elle pas restée inactive : elle a lancé le projet de l'Union économique eurasiennne qui pourrait regrouper, à terme, la Russie et ses anciens satellites. Mais surtout, elle entretient les conflits dits « gelés » : Ossétie du Sud et Abkhazie en Géorgie, Transnistrie en Moldavie, Haut-Karabagh en Azerbaïdjan. La situation en Ukraine depuis le soulèvement de Donbass et le rattachement de la Crimée à la Russie et maintenant la fermeture de la mer d'Azov commence à s'apparenter à un conflit gelé.

### La guerre de 2008

Les séparatismes ossète et abkhaze existent depuis longtemps et ces régimes ont joui d'une autonomie dont le périmètre a varié avec chaque gouvernement. Dans ce contexte difficile, Moscou a joué sa carte en accordant des passeports russes à tous les anciens citoyens soviétiques « qui ne souhaitent pas » prendre la nationalité des satellites devenus indépendants. Non seulement des Abkhazes et des Ossètes sont devenus russes sur le territoire géorgien, mais aussi un grand nombre d'Arméniens ayant toujours vécu sur le sol géorgien.

La Russie attendait un prétexte pour intervenir. De son côté, la Géorgie de Saakachvili a pris maladroitement l'initiative des hostilités qui ont duré du 7 au 12 août 2008. Au lendemain du conflit, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont déclaré leur indépendance qui n'a pas été reconnue par la communauté internationale. Un conflit gelé supplémentaire est né, géré par l'ONU, l'Union européenne et l'OSCE, mais totalement maîtrisé par la Russie qui, depuis 2008, a régulièrement fait varier la frontière vers le sud au détriment du territoire géorgien. La gestion quotidienne de ces deux régions séparatistes repose sur la Russie qui a introduit le rouble comme monnaie officielle et qui a installé son armée sur place. La Géorgie a perdu à ce jour 20 % de son territoire. Il convient de rappeler que la France continue à défendre l'intégrité du territoire géorgien et l'accord de cessez-le-feu du 12 août 2008 signé entre l'Union européenne, la Russie et la Géorgie (tandis que la France présidait l'Union européenne). Une mission de surveillance de l'Union européenne (« EUMM Georgia » qui vient d'être officiellement prolongée jusqu'au 31 décembre 2020 avec un budget de 38,2 millions pour les deux années qui viennent) cherche une solution pacifique au conflit. Celui-ci s'est traduit par le déplacement de 258 000 personnes. Malgré cette situation et la régression des échanges entre Russie et Géorgie, les deux pays commercent encore et 200 000 Géorgiens travaillent toujours en Russie (à Moscou principalement). En 2013, la Russie a levé son embargo sur le vin et l'eau, amorce d'une première détente.

Cette tension régionale constante nuit naturellement au progrès démocratique et économique de la zone, même si cela reste variable d'un pays à l'autre et même si la Géorgie fait preuve d'une habileté certaine.

Débarassé de ses déclarations grandiloquentes, le Partenariat, devenu plus modeste dans ses ambitions, est un succès quand il fait progresser chaque pays concerné selon son rythme et dans le respect de ses particularités, ce qui est le cas pour la Géorgie. Le Partenariat ne peut pleinement réussir que s'il démontre son utilité à la Russie. Enfin l'Union a compris que le Partenariat oriental doit montrer clairement qu'il ne vise ni à contenir ni à concurrencer la Russie, mais qu'il recherche des relations apaisées et une collaboration plus confiante entre l'Union et son grand voisin, comme le montre l'Arménie qui vient de signer un accord sur mesure avec l'Union européenne lors du dernier Sommet du Partenariat oriental, le 24 novembre 2017.

Pour celle-ci, il s'agit de développer une politique commune à destination de l'Est post-soviétique au moyen d'accords d'association qui permettront un rapprochement avec l'Europe communautaire sur le plan démocratique, économique et culturel. Pour Moscou cependant, le

Partenariat oriental apparaît comme une machine de guerre politique pour renverser les alliances au profit de l'Occident

L'Union européenne a beau rappeler qu'il ne s'agit que de propositions faites à des États souverains de se rapprocher du modèle occidental, la Russie y voit une mauvaise manière et réhabilite, sans prononcer l'expression pourtant, la théorie de la « souveraineté limitée » en s'appuyant sur l'idée que son « étranger proche » doit rester sous son influence politique et économique.

Quoi qu'il en soit, la Géorgie a signé un accord d'association et de libre-échange avec l'Union européenne en 2014 et cet accord a été mis en œuvre à partir de 2016. Vos rapporteurs ont souhaité prendre la mesure des difficultés et des succès de cette mise en œuvre.

## **2. Parfaire la démocratie en Géorgie**

### *a) La démocratie géorgienne existe-t-elle ?*

La question première que l'on pose en abordant le cas de la Géorgie est la question de la réalité de la démocratie. N'est-ce pas un besoin de démocratie qui a conduit par deux fois récemment à une révolution. La Révolution des Roses a éclaté parce que le régime en place manquait de légitimité et non pas seulement parce que la société civile était travaillée au corps par des ONG européennes ou américaines.

Il faut se souvenir que lorsque le Président Chevardnadze proclame l'état d'urgence en 2003, l'armée ne le suit pas. Or, elle était pourtant parfaitement imperméable aux ONG. En outre, la Géorgie bénéficiait déjà de médias plus libres que dans le reste de l'espace soviétique (la chaîne Roustavi II, par exemple, qui s'opposait librement au pouvoir depuis longtemps). Enfin, le peuple géorgien aspirait à voir se réaliser une forme de rêve démocratique qui reposait surtout sur l'espoir d'un enrichissement général, d'une vraie prospérité à la manière des pays entrés récemment dans l'Union européenne qui offraient à ses yeux le spectacle d'un quasi miracle économique. Il suffisait donc qu'une figure charismatique vînt incarner ce rêve et cristalliser l'ensemble des aspirations démocratiques et libérales de la société géorgienne autour d'un projet résolument occidental : ce fut Michaël Saakachvili, enfant du pays, mais formé dans les universités américaine et française.

Alors la Géorgie, épuisée par soixante-dix ans de totalitarisme soviétique fait de purges et de spoliations, puis par vingt ans de néo-communiste inefficace et frustrant sous Chevardnadze, connu la Révolution des roses et dix ans de réformes brutales. Après l'alternance, elle est apparue dotée de toutes les apparences de la démocratie. En réalité, on peut craindre que cela n'ait été qu'un demi-miracle, car la Géorgie a connu une « ré-occidentalisation » accélérée de façade, sans démocratie véritable.

Aujourd'hui la Géorgie est un pays où la liberté d'entreprendre existe et où la liberté d'expression se maintient, un pays où les élections se déroulent normalement d'après le Bureau international des Droits de l'Homme (BIDDH). Le Parlement y est actif ; les tribunaux ne sont pas empêchés ; les ONG sont partout présentes. Pourtant, l'impression n'est pas tout-à-fait celle d'une démocratie véritable.

*b) L'absence d'une classe moyenne robuste*

Que manque-t-il à la Géorgie où il semble bon vivre pour apparaître réellement démocratique ? Il manque une solide classe moyenne et de véritables élites. La Géorgie en a été privée par l'émigration constante des forces vives, autrefois pour échapper à la répression soviétique, aujourd'hui pour s'assurer ailleurs un succès plus certain.

Le voyageur occidental en Géorgie est frappé par une forme d'apathie et même d'aboulie. Comme dans tous les pays où la dictature a sévi, chacun attend d'en haut des ordres qui ne viennent plus. Ce sentiment est très vif quand le voyageur arrive de l'Ouest mais il est atténué, voire inversé quand le voyageur arrive de l'Orient. Pour ce dernier, c'est au contraire la vitalité géorgienne qui le frappe, une forme de « résilience démocratique », selon l'expression de la Commission européenne, et le début d'une promesse de renouveau.

Assurément, la Géorgie, qui semble - aux yeux d'un Occidental - contrainte, étouffée et menacée par ses deux voisins hostiles que sont la Russie et la Turquie, est en réalité, dans le Caucase, le creuset de la plus grande vitalité. C'est un paradoxe qu'il faut accepter et qui porte au relativisme et à la circonspection.

En réalité, ce qui semble le plus manquer à la Géorgie, c'est une élite autochtone de qualité. Comme le dit la nouvelle Présidente de Géorgie, Salomé Zourabichvili, la démocratie, qui est faite pour le peuple, ne peut être défendue que par une élite éclairée sinon les masses ont tôt fait de se rendre à la dictature, qu'elle soit communiste ou populiste.

Comme elle l'écrivait avec clairvoyance, dans son livre « L'exigence démocratique » (François Bourin, éditeur, Paris 2011, page 118) : « *Nous devons redécouvrir la nécessité des classes dans la structuration d'une société pour qu'elle puisse à la fois se stabiliser et se libérer. La « déclassification » de la société à laquelle nous assistons entraîne aussi sa déculturation et ouvre grand la porte de la servitude. Les barrières sociales [...] sont indispensables pour permettre aux groupes sociaux et aux individus de se défendre contre les empiètements d'un État tout puissant ou d'une idéologie.* »

Il faut avoir visité, comme vos rapporteurs l'ont fait, le Musée national géorgien à Tbilissi pour comprendre la gravité de la « déclassification » en Géorgie.

---

Il convient d'ajouter que l'émergence d'une classe moyenne robuste est gênée par le fait que la Géorgie n'a connu depuis 1991, selon l'expression consacrée par la presse, qu'« une démocratie en proie à la lutte des clans ». En effet, la Géorgie, chrétienne depuis le IV<sup>e</sup> siècle, reste cependant imprégnée du système clanique traditionnel, a peine atténué par rapport à celui de ses voisins immédiats où il est encore très vivace. Cette survivance est un frein à la démocratisation.

Ainsi le Rêve géorgien d'un côté et les partisans du Président Sakaashvili de l'autre ne pratiquent pas des politiques fondamentalement différentes quand ils sont au pouvoir. Mais ils s'opposent farouchement (et souvent de manière stérile) et il nous a semblé qu'il s'agissait essentiellement de querelles de personnes. En outre, ni les uns ni les autres ne sont exempts du grief de corruption.

### **3. Des griefs qui perdurent : corruption des dirigeants et lenteur de la réforme de la justice**

#### *a) La corruption des élites et l'oligarchie*

D'ailleurs, le premier grief que l'Union européenne continue à faire à la Géorgie est le niveau très élevé de corruption des élites, même si l'Union salue les résultats déjà obtenus dans ce domaine sur les niveaux médians et subalternes. Pour progresser dans cette voie, il conviendrait que l'Agence de lutte contre la corruption devienne indépendante et soit séparée des services de la sécurité de l'État.

Il faut continuer également à exiger que les intérêts politiques et économiques soient séparés, ce qui sera difficile à obtenir dans un pays qui est gouverné dans l'ombre par un oligarque qui s'est « retiré » de la politique, mais qui continuera probablement à tirer les ficelles du « Rêve géorgien » (coalition au pouvoir). Il s'agit toujours de Bidzina Ivanichvili qui n'est évoqué à Tbilissi que par la périphrase « *le propriétaire de la maison sur la colline* », énorme palais urbain et moderniste qui surplombe la capitale. Avant d'entamer sa campagne électorale, la candidate indépendante Salomé Zourabichvili s'est fait officieusement adouber, ou faut-il dire investir, par ce puissant milliardaire sans qui rien ne se fait en Géorgie. En conséquence, le Rêve géorgien n'a pas présenté de candidat.

#### **L'élection de Salomé Zourabichvili ou le pari de Bidzina Ivanichvili**

Vos rapporteurs ont eu l'honneur de rencontrer Salomé Zourabichvili pendant la campagne électorale. Son élection à la tête de l'État géorgien est assurément une bonne nouvelle pour la Géorgie et pour la France, même si elle arrive après une réforme constitutionnelle qui a sérieusement amoindri les pouvoirs du Président de la République. Tel un juste retour de l'Histoire, cette élection a une charge symbolique forte puisque Salomé Zourabichvili accède à la

présidence de son pays 97 ans après la fuite de sa famille, contrainte d'échapper aux exactions bolcheviques en Géorgie.

Diplomate française, elle a repris la nationalité géorgienne pour devenir ministre des affaires étrangères du Président Saakachvili. Salomé Zourabichvili s'écarte ensuite du parti au pouvoir et tente une équipée solitaire en créant son propre parti sans succès ; elle abandonne la partie en 2010, jugeant que la démocratie n'est pas mûre en Géorgie. Huit ans plus tard, sa rupture avec le Président Saakachvili et une modération certaine à l'égard de la Russie lui gagnent des alliés chez les nouveaux maîtres de la Géorgie, qui se rallient à sa candidature.

*b) La lenteur de la réforme de la justice et l'imperfection de l'État de droit*

Le Parlement européen, lui aussi, a dénoncé, dans un rapport de juillet 2018 consacré à la Géorgie, un respect insuffisant à l'égard des droits de l'Homme, en particulier quand il s'agit des groupes vulnérables et minoritaires (homosexuels, Roms, malades du SIDA, handicapés, minorités, femmes exposées aux violences sexuelles...).

Le Parlement européen n'apparaît pas très satisfait non plus du degré d'indépendance du pouvoir judiciaire et il s'inquiète du peu de résultats qui font suite aux enquêtes quand il est question de violation des droits de l'Homme ou des ingérences de la Turquie sur la vie de ses ressortissants vivant en Géorgie et sur celle des écoles turques en Géorgie.

Les modifications profondes du système judiciaire ont conduit à la nécessaire et très attendue dépolitisation du Conseil supérieur de la justice et à une autonomie accrue du pouvoir judiciaire. Toutefois, on note que le cadre de sélection, de formation et de rémunération des juges n'est pas satisfaisant et compromet l'indépendance de la justice.

En matière de justice économique, l'absence de confiance dans le système, en particulier sur la médiation et l'arbitrage, appelle une action urgente. Sur la question de l'arbitrage, les acteurs économiques privés tentent de s'organiser, mais deux clans s'affrontent : celui autour de la Chambre de commerce internationale et des milieux juridiques liés au Président Saakachvili, et celui du parti au pouvoir avec l'*European Business Association* dont les membres sont essentiellement des sociétés géorgiennes. La ministre de la justice que vos rapporteurs ont rencontrée tente de créer un système institutionnalisé de justice économique en renforçant l'arbitrage. Un accord est en cours de finalisation avec le Tribunal arbitral de Paris.

#### **4. Une vie économique qui reste sous contrôle**

En dépit des discours officiels affichant le souhait d'une convergence avec l'Union européenne et d'une plus grande liberté pour l'économie de marché, de nombreuses PME géorgiennes continuent à être entravées dans leur développement par diverses pratiques discriminatoires d'origine

publique ou privée mais rendues possibles par l'inaction des autorités publiques.

On sait qu'au moment de l'indépendance, les privatisations des monopoles publics se sont traduites par la création de secteurs réglementés échappant à la concurrence, c'est-à-dire par la création de monopoles privés protégés et par l'octroi très arbitraire de délégations de marchés publics. Ainsi, l'absence de concurrence affecte de nombreux secteurs : banque, assurance, transport, santé, sécurité alimentaire, laboratoires d'analyses biologiques et même le secteur agricole.

Quant à l'Agence géorgienne de la concurrence, elle est placée directement sous l'autorité du Premier ministre. La concentration bancaire explique par exemple les taux d'intérêt élevés et les difficultés rencontrées par les PME pour accéder au crédit.

Cependant, la Géorgie a mis en route une législation des marchés publics avec l'appui de la France. Le système géorgien de marchés publics a fait l'objet de réformes importantes et, depuis 2010, une plateforme électronique gère l'ensemble des marchés publics, apportant plus de transparence et moins de discrimination, encourageant la mise en concurrence et diminuant le risque de corruption.

Du côté français, les entreprises disent rencontrer des difficultés à deux niveaux : l'examen des offres et la préparation des lots et la connaissance technique des comités d'examen des offres. Il semble encore vrai que l'Agence nationale des marchés publics ne dispose pas d'experts capables de procéder à une évaluation juste des offres techniques et attribue les marchés sur les seuls éléments financiers.

Si la Géorgie est le bon élève du Partenariat oriental, il apparaît donc néanmoins que cette place de premier de classe ne s'apprécie pas dans l'absolu, mais seulement par rapport aux autres bénéficiaires de cette politique européenne, partenaires nettement moins avancés sur le chemin de l'intégration économique et de la démocratie réelle. Cependant il convient de saluer les efforts fournis par la Géorgie en si peu de temps. Ils justifient la politique du Partenariat oriental et permettent de mesurer *in concreto* le bien fondé et les résultats d'une politique européenne.



---

## II. LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD D'ASSOCIATION ET DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE APPROFONDI ET COMPLET RESTE DÉLICATE

L'accord d'association, qui a été signé le 27 juin en 2014 et qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016, est associé à un accord de libre-échange. Il constitue la base de la politique européenne d'intégration économique de la Géorgie, laquelle offre pas moins de 100 à 130 millions d'euros d'aide à la Géorgie chaque année. Le financement des programmes provient principalement de l'instrument européen de voisinage (IEV) qui aide la Géorgie à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de l'accord.

Comme il a été dit, l'objet essentiel de l'accord est un rapprochement graduel de la Géorgie et de l'Union européenne sur la base de valeurs communes : essentiellement l'État de droit et l'économie de marché, mais aussi le respect des Droits de l'Homme. Il débouche sur un dialogue politique serré et des politiques sectorielles ambitieuses.

Ce dialogue doit conduire à un rapprochement dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. L'État de droit doit être renforcé et la pratique démocratique affermie.

Sur la question de la libre circulation des personnes, on s'est orienté vers une libéralisation des visas à destination de l'Union européenne ; mais cette libéralisation a d'abord été reportée puis actée en 2017.

Enfin il convient de rappeler que la coopération est prioritaire dans pas moins de vingt-huit domaines dont l'énergie, les transports, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique industrielle, l'agriculture, la politique sociale, la justice, la société civile, la réforme de l'administration publique et l'éducation.

### **1. Le délicat chemin jusqu'à l'accord d'association et les difficultés de sa mise en œuvre**

#### *a) Naviguer entre deux écueils*

Comme il a été dit, le rapprochement avec l'Occident a commencé avec la Révolution des Roses et, sur ce point, il existe un consensus national alors que les Géorgiens restent divisés, ou mitigés, sur l'attitude à tenir face au pouvoir russe.

La politique pro-occidentale menée par le Président Saakachvili n'a pas été remise en cause par ses successeurs et les Géorgiens sont aussi massivement favorables à une adhésion de leur pays à l'Union européenne qu'à l'OTAN, tant la menace russe leur semble constante. Le seul acteur géorgien qui s'oppose à l'occidentalisation est l'église orthodoxe autocéphale de Géorgie au nom d'une moralité publique qui serait menacée par les

« valeurs frelatées » de l'Union européenne (LGBT, mariage homosexuel, avortement, théorie du genre...).

Cependant, le Catholicos Elie II, qui est très écouté par une population géorgienne largement déchristianisée, a concédé que la culture européenne était celle dont les Géorgiens étaient le plus proches. Il reste que l'église orthodoxe géorgienne est méfiante à l'égard de l'Occident et de l'Union européenne.

### **Le Catholicos géorgien Elie II et la méfiance de l'église géorgienne à l'égard de l'Union européenne**

Le Patriarche Élie II est né le 4 janvier 1933 en Ossétie du nord dans une famille géorgienne ayant des liens familiaux avec la famille royale des Bagratides. Il entre en séminaire à Moscou. Il est ordonné diacre en 1957 puis tonsuré hiéromoine en 1959, et cela alors que l'Église russe est persécutée par le régime communiste. Il est diplômé de l'Académie ecclésiastique de Moscou en 1960 et il revient peu après en Géorgie où il devient prêtre à Batoumi. En août 1963, il est choisi comme évêque de Batoumi et il assume parallèlement la charge de recteur du séminaire ecclésiastique de Mtskheta, qui est alors le seul séminaire de Géorgie, car le régime communiste empêche qu'on en ouvre d'autres. En 1967, il devient évêque de Soukhoumi et d'Abkhazie et il est élevé au rang de métropolite en 1969. Il est élu Patriarche et Catholicos de Géorgie, le 23 décembre 1977. Dans les années précédant la chute de l'Union soviétique, il s'est beaucoup impliqué dans les affaires sociales géorgiennes. En avril 1989, il prend part à la manifestation contre le régime communiste. Pendant la guerre civile et la crise des années 1990, il a exhorté les différentes parties à trouver des solutions pacifiques. Pendant la guerre de 2008, il s'est déplacé personnellement dans la ville de Gori, en pleine crise humanitaire, et a participé à une campagne de recherche de corps de civils et de soldats tués. En décembre 2008, Élie II s'est rendu à Moscou où il a rencontré le patriarche russe Alexis II et le Président russe Medvedev. Malgré les tensions entre la Géorgie et la Russie, Élie II a toujours eu de bons rapports avec l'Église russe et Alexis II.

Afin d'augmenter la natalité (la démographie géorgienne s'effondre depuis les années 1990), le patriarche Élie II a promis qu'il baptiserait personnellement tout troisième enfant d'une famille, ce qui a provoqué un baby-boom, tant son autorité spirituelle est grande.

Élie II a poussé les autorités géorgiennes à ne pas autoriser un rassemblement pour les droits des homosexuels dans le cadre de la journée internationale contre l'homophobie, prévu à Tbilissi le 17 mai 2013. Il a déclaré que le rassemblement était une « violation des droits de la majorité » et « une insulte » à la nation géorgienne. Décrivant l'homosexualité comme une maladie, il l'a comparée à une addiction à la drogue. Des milliers de Géorgiens ont suivi ses commentaires et sont descendus dans les rues de Tbilissi pour s'opposer au rassemblement en faveur des droits des homosexuels. Du fait de l'intensification des violences contre les militants, le rassemblement a dû être abandonné et les militants ont dû être évacués en bus par la police pour leur sécurité. Mais Elie II n'a néanmoins jamais poussé le peuple à manifester violemment et même certains prêtres qui dirigeaient les manifestants ont aidé les autorités à calmer la situation.

Cet exemple illustre la position conservatrice de l'Église orthodoxe et la méfiance à l'égard d'une société européenne « individualiste et hédoniste ». Implicitement l'église géorgienne reproche à l'Union européenne de transformer les droits de l'Homme en un catalogue des droits des minorités, selon elle, les moins responsables.

Les bonnes dispositions de la Géorgie à l'égard de l'Europe contribuent à faire de ce pays le « bon élève » du Partenariat oriental. En tout cas le plus habile.

En effet, la Géorgie occupe une position géographique difficile puisqu'elle est essentiellement constituée d'un couloir par lequel transitent les hydrocarbures en provenance de la mer Caspienne. De chaque côté de ce couloir étroit se trouvent des bases russes dont les troupes peuvent rallier la capitale en moins d'une heure.

À partir du moment où la Russie veut conserver un rôle prédominant dans le sud du Caucase, les risques de conflit ne peuvent que croître. Pour régler les différends existants, la Russie recourt aux pressions diplomatiques, aux sanctions économiques et à la force, comme en 2008. Dans ces conditions, il n'est pas anormal que les relations se soient détériorées, malgré une longue et historique collaboration entre Russes et Géorgiens.

Cependant, il convient de nuancer cette analyse. S'il est vrai que la Russie reste une épée de Damoclès suspendue au-dessus de la Géorgie, il est vrai également que les autorités géorgiennes font preuve de modération et d'habileté dans la gestion du dossier russe ; elles y sont contraintes au nom d'intérêts commerciaux avec la Russie bien compris et au nom de la diaspora géorgienne installée en Russie.

L'Union européenne doit donc garder en mémoire à la fois l'hostilité russe à son projet de Partenariat oriental et une forme d'équilibrisme du côté géorgien qui ne saurait rompre totalement les ponts avec la Russie et souhaite conserver les avantages des deux mondes. Elle doit donc faire progresser la mise en œuvre de l'accord entre ces deux écueils. La question de l'OTAN répond à la même problématique.

### La question de l'adhésion à l'OTAN

Après la guerre de 2008, l'OTAN et la Géorgie ont créé la commission OTAN-Géorgie, qui est chargée d'encadrer l'aide que l'OTAN apporte à la Géorgie à la suite du conflit avec la Russie et l'installation de bases militaires russes sur le territoire géorgien occupé par les Russes. Cette commission est également chargée de suivre le processus d'adhésion de la Géorgie à l'OTAN puisqu'il a été reconnu que la Géorgie avait vocation à en devenir membre.

Il convient de noter que la Géorgie est parmi les pays non membres de l'OTAN celui qui apporte le plus fort contingent de troupes à la force internationale en Afghanistan. Toutefois, les membres de l'OTAN considèrent que la Géorgie est encore un pays trop instable et qu'elle doit confirmer son attachement aux valeurs démocratiques. La France fait partie des pays les plus sceptiques sur la candidature géorgienne à l'OTAN.

La Géorgie fait le gros dos pour affronter le refus de l'OTAN de l'accueillir dès maintenant en son sein (difficulté d'entrer dans l'OTAN quand on a des bases militaires russes sur son territoire). Il reste que la Géorgie est très vulnérable et craint une invasion russe, mais il faut maintenir le cap. La position géorgienne face aux Russes se résume à « être ferme, ne rien laisser passer mais garder le contact ».

#### b) La libre circulation des biens et des personnes

La libéralisation des visas était effectivement une excellente porte d'entrée comme le libre-échange : deux principes qui ne pouvaient que séduire la Géorgie dont les habitants sont très sensibles à la libre circulation des biens et des personnes.

Dans la mesure où l'Union européenne considère que la politique commerciale est une composante de la politique étrangère européenne et constitue toujours un des éléments majeurs de ce qu'il est convenu d'appeler le « *soft power* », l'accord de libre-échange avec la Géorgie revêt donc une importance toute particulière.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de la Géorgie puisqu'elle assure 26,6 % de ses échanges en 2012. L'intégration accrue de la Géorgie dans l'Union européenne grâce au libre-échange devrait stimuler la croissance et favoriser la modernisation du pays.

La Géorgie répète à l'envi : « *Notre but est l'intégration euro-atlantique* », et certains considèrent même que la guerre de 2008 a été un électrochoc salutaire qui a permis d'atteindre un vaste consensus pro-européen.

Du fait de l'intervention militaire russe de 2008 et de ses conséquences, la Géorgie craint que l'Europe hésite à maintenir une politique de voisinage ambitieuse et se concentre uniquement sur des accords bilatéraux sur mesure. Cette solution ne semble pas, selon nos interlocuteurs, satisfaire la Géorgie qui considère, face à l'opposition russe, qu'il serait plus

---

profitable de maintenir le cap et de poursuivre la politique du Partenariat oriental. Les Géorgiens souhaiteraient que l'Union européenne fasse preuve de plus de fermeté à l'égard de la Russie. En réalité, le Partenariat oriental se maintient et l'Union a simplement adopté un ton plus conciliant et moins triomphal pour ménager la susceptibilité russe.

*c) L'attractivité de l'offre européenne*

Nos interlocuteurs estiment que l'offre russe n'est pas attractive. Ils préfèrent l'offre de l'Union européenne non sans se réjouir d'être placés si proches de l'Iran et d'être en très bons termes avec la Chine et l'Inde...

La Géorgie se dit reconnaissante à l'Union européenne qui, à ses yeux, a un certain mérite à pratiquer une politique d'offre et de coopération à l'égard de pays occupés en partie par une puissance étrangère. En Géorgie, la politique européenne porte ses fruits progressivement.

On peut dire que la Géorgie affiche une certaine stabilité et qu'elle a accompli de grands pas dans la bonne direction. En contrepartie, elle attend beaucoup de l'Union européenne et peut être trop. Or, l'accord d'association n'est qu'une amorce. Le vrai travail doit durer au minimum dix ans. Entre-temps, il ne faudrait pas que le bon élève devienne un enfant gâté. L'Union européenne doit aussi prendre garde à un risque majeur : le déséquilibre entre ce qui est demandé à la Géorgie dans l'accord et qui nécessite un énorme effort, et ce qui sera accordé en contrepartie par l'Union européenne.

Nos interlocuteurs nous ont alertés sur le fait que la mésentente des deux forces majeures pro-européennes (la majorité au pouvoir et l'opposition) pouvait nuire à la mise en œuvre de l'accord.

## **2. Les bonnes relations de la Géorgie avec l'Union européenne**

*a) La situation économique générale*

La croissance géorgienne a été robuste jusqu'en juillet 2018 et malgré un léger ralentissement, on table encore sur 5 % pour l'ensemble de l'année 2018 (et 4,6 % en 2019). L'inflation reste aux alentours de 3 %. Le déficit budgétaire s'élève à 2,3 % du PIB. Malgré la forte croissance des exportations, du tourisme et des transferts des émigrés, le déficit du compte courant devrait se stabiliser à 9,2 %. Les investissements étrangers en 2018 avoisinent 1,2 milliard de dollars. Une meilleure gestion des finances publiques et des investissements publics appellerait une amélioration de l'administration fiscale et un renforcement du contrôle des entreprises d'État. Le gouvernement géorgien a placé parmi ses priorités l'amélioration de l'environnement des entreprises. Or, il faudrait surtout renforcer la structure financière des PME.

La Géorgie est la deuxième économie du Caucase Sud après l'Azerbaïdjan et devant l'Arménie. Ce classement n'est qu'indicatif puisque la place de l'Azerbaïdjan n'est due qu'aux hydrocarbures. La Géorgie connaît des taux élevés de croissance en partie dus au nécessaire rattrapage économique, mais aussi à l'aide internationale. L'aide budgétaire que la Géorgie reçoit de l'Union européenne la place au 5<sup>e</sup> rang des montants par habitant parmi les pays partenaires de l'Union. Au niveau mondial, grâce à une aide américaine massive, la Géorgie se place au 1<sup>er</sup> rang par tête d'habitant, autant dire que la Géorgie a tout l'appui nécessaire pour progresser.

Pour l'instant, les résultats en termes de lutte contre ces inégalités et la pauvreté ne sont pas encore très sensibles malgré un enrichissement global certain. Le climat des affaires n'est pas mauvais et les autorités géorgiennes s'en félicitent, heureuses de présenter une fiscalité faible et simple et des accords de libre-échange avec l'Union européenne, la Chine et l'Inde. On peut s'étonner et même admirer que dans un environnement géopolitique difficile, la Géorgie ait poursuivi la mise en œuvre de réformes économiques parfois douloureuses et toujours courageuses.

*b) Les bonnes relations de la Géorgie avec l'Union européenne ont créé un climat favorable aux affaires*

Les relations de l'Union européenne avec la Géorgie ont été qualifiées de très satisfaisantes à plusieurs reprises par les deux parties. Ces relations se sont notablement renforcées et elles participent à la stabilisation du pays, même si la Commission européenne souligne dans son dernier rapport que la poursuite de la mise en œuvre de l'accord à travers le rapprochement des réglementations et le renforcement des capacités institutionnelles nécessitera des efforts soutenus de la part des autorités géorgiennes ainsi que du côté européen pour aider la Géorgie dans ce processus.

Lors de sa dernière réunion, le 5 février 2018, le Conseil d'orientation créé par l'Accord d'association pour superviser la mise en œuvre de l'Accord et débattre de questions d'intérêt commun s'est réjoui de ce que les élections municipales de novembre 2017 se soient déroulées en respectant la pluralité et les libertés fondamentales.

Le Conseil d'association s'est félicité de l'adoption de la réforme constitutionnelle (réduction des pouvoirs du Président de la République), saluée par la Commission de Venise comme l'achèvement de l'évolution de la Géorgie vers un système classique de démocratie parlementaire. Le Conseil a encouragé tous les acteurs publics à œuvrer de concert afin de maintenir un dialogue ouvert propice à renforcer les institutions démocratiques, à consolider le pluralisme démocratique et à faire avancer les réformes. Les progrès de la Géorgie ont été présentés comme un signe encourageant de son engagement constant en faveur d'une association

politique et d'une intégration économique toujours plus étroites avec l'Union européenne.

En 2017, le Sommet du Partenariat oriental de Bruxelles a approuvé les « 20 résultats pour 2020 » et le Conseil d'orientation s'en est réjoui, acceptant ce programme 2017/2020 comme des priorités essentielles en matière de réforme en Géorgie.

Enfin, il a été pris bonne note par l'Union européenne des aspirations européennes de la Géorgie, de son choix européen et de l'objectif commun de poursuivre l'édification d'un pays démocratique, stable et prospère, mais aucune promesse d'adhésion n'a été offerte à la Géorgie.

#### **L'aide de la France**

De son côté, la France mène sa propre politique d'aide et participe à plusieurs projets prioritaires pour le développement de la Géorgie comme la réforme des retraites, le développement de l'élevage bovin (en particulier d'une race locale de petite vache robuste adaptée au climat et au relief), le transport par câble, la santé, la microfinance, le leasing et l'hydroélectricité.

La France, désireuse de renforcer son aide au développement de la Géorgie, a ouvert un bureau de l'Agence française pour le développement (AFD) à Tbilissi début 2016. L'AFD intervient dans les projets suivants :

- la protection sociale et la santé grâce à un prêt de 60 millions d'euros accompagné d'une assistance technique de 500 000 euros pour la réforme des retraites, mais aussi
- l'énergie et l'efficacité énergétique grâce à un prêt annuel de 25 millions d'euros de 2018 à 2021 accompagné d'une assistance technique de 250 000 euros ;
- le développement urbain dont le projet est en cours ;
- le développement rural et architectural grâce à une assistance technique de 4 millions d'euros pour améliorer l'accès des agriculteurs au financement.

### **3. Les effets positifs de l'accord d'association**

L'Union européenne fournit à la Géorgie environ et en moyenne 120 millions d'euros d'aide annuelle. L'Union européenne est un partenaire économique important pour la Géorgie (27 % des échanges). Depuis 2009, 37 000 entreprises géorgiennes ont reçu un prêt européen pour un total d'environ 882 millions à ce jour, et 10 312 emplois ont été créés. Dans le secteur agricole, l'Union européenne a permis la création de 1 600 coopératives (dont 200 seulement fonctionnent car les agriculteurs tiennent à leur indépendance après des années de collectivisme).

*a) Le programme d'action en faveur de la Géorgie 2018*

En signant l'accord d'association, la Géorgie signalait son profond engagement du côté européen, engagement fondé sur des valeurs et des intérêts partagés dans le domaine de la démocratie et de l'État de droit, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, de la bonne gouvernance, de l'économie de marché et du développement durable. L'accord et le programme d'association pour 2017-2020 qui en découle ont engagé la Géorgie à suivre un programme de réforme ambitieux en matière de politique sécuritaire, relance économique, croissance, commerce, transports, énergie, environnement et développement social en vue de parvenir à une association politique et à une intégration économique avec l'Union européenne.

Le 28 mars 2017, la Géorgie a obtenu l'accès à l'espace Schengen sans visa pour de courts séjours ; mais la Géorgie doit maîtriser sa politique migratoire.

En juillet 2017, la Géorgie a adhéré au traité instituant la Communauté de l'énergie en tant que partie contractante à part entière, ce qui constitue une étape de plus dans le rapprochement UE/Géorgie.

Depuis 2014, la Géorgie a réussi à renforcer son statut de partenaire stratégique de l'Union européenne et son aspiration à parvenir à une association politique et son intégration économique avec l'Union européenne est soutenue par la majorité de la société géorgienne.

Le programme d'actions annuel 2018 a pour objectif de contribuer aux efforts de réforme de la Géorgie. Le programme d'actions annuel se décline en trois actions visant :

- à renforcer la bonne gouvernance et l'État de droit en Géorgie ;
- à renforcer la gouvernance économique et la responsabilité démocratique en Géorgie ;
- et à approfondir les relations politiques, économiques et commerciales entre l'Union européenne et la Géorgie.

Toutes les actions doivent être conformes au cadre prédéfini pour 2017-2020 et aux « 20 objectifs pour 2020 » du Partenariat oriental déterminés lors du sommet de Bruxelles en 2017 ; elles couvrent les quatre domaines prioritaires : développement économique et débouchés commerciaux ; renforcement des institutions et de la bonne gouvernance ; connectivité, efficacité énergétique, environnement et changement climatique ; liberté et contacts interpersonnels et appui à la communication stratégique.

Le dispositif d'aide global d'un montant de 134 millions d'euros en 2018 est partiellement financé par le programme-cadre de l'instrument européen de voisinage à hauteur de 40 millions. Il s'agit d'un mécanisme incitatif (« more for more ») récompensant les progrès accomplis dans la mise en place d'une démocratie solide et durable, signe que l'Union

---

considère que la Géorgie progresse plus rapidement que les cinq autres pays du Partenariat oriental.

Les actions proposées dans le cadre du Programme d'actions annuel (P.A.A.) 2018 sont conformes à la fois aux priorités politiques et aux priorités en matière de développement de la Géorgie, ainsi qu'à celles fixées dans l'accord d'association. C'est pourquoi les domaines d'intervention reflètent le souhait de la Géorgie d'améliorer sa coopération avec l'Union sur les questions de sécurité, ce qui concorde également avec la stratégie globale de l'Union et la révision de la Politique européenne de voisinage ainsi qu'avec le cadre stratégique européen visant à soutenir la Réforme du secteur de la sécurité adopté par le Conseil en novembre 2016 (RSS).

Ces domaines d'intervention sont également conformes au plan en quatre points du gouvernement géorgien qui met l'accent sur la réforme de la gouvernance publique ainsi que sur l'éducation.

Le projet de réformes en 4 points vise à assurer une croissance solide et à améliorer le niveau de vie de la population géorgienne :

- *La réforme économique*

Il s'agit de se concentrer sur la promotion et le renforcement du secteur privé. Il faut que réaliser des affaires en Géorgie soit à la fois plus facile et plus rentable. Cela passe par des dégrèvements fiscaux et une exonération de taxe sur la propriété pour les entreprises qui réinvestissent leurs profits.

- *La réforme de l'éducation*

L'objectif est de renforcer l'apprentissage en pratiquant, comme en Allemagne, le système dual et en mettant en place des partenariats entre le public et le privé ; l'enseignement supérieur sera orienté vers les besoins du pays.

- *L'aménagement du territoire*

L'aménagement du territoire est la base même de ce plan, car l'aménagement du territoire est un outil capital pour le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie. Le gouvernement prépare des plans d'occupation des sols afin de mettre un terme aux « constructions spontanées ». Il s'agit également de protéger le potentiel touristique de la Géorgie. L'accent sera mis aussi sur le développement des infrastructures de transport.

- *La réforme de la gouvernance publique*

Le gouvernement met en place une politique de services publics de qualité. La Géorgie a lancé un maillage de maisons administratives sur tout le territoire et cherche aussi à développer la numérisation.

Enfin, les domaines d'intervention du plan d'action annuel répondent à la nécessité d'établir une communication stratégique telle

qu'elle a été définie dans le plan en quatre points du gouvernement géorgien afin de conserver le soutien de la population pour le programme de politique étrangère de la Géorgie.

Il convient pour finir de passer en revue les trois actions principales du PAA 2018. La première action est la sécurité, la responsabilité et la lutte contre la criminalité en Géorgie (SAFE). Cette action vise à accroître la sécurité des citoyens géorgiens en renforçant la bonne gouvernance et l'État de droit en Géorgie au moyen d'un appui européen visant à consolider la prévention et la lutte contre la criminalité, à améliorer la protection civile et, enfin, à renforcer le contrôle du secteur de la sécurité.

Cette action consistera à développer les capacités des institutions pertinentes afin qu'elles puissent s'attaquer plus efficacement à la corruption à tous les niveaux ; la même action se concentrera sur ce que l'Union européenne se plaît à appeler la « résilience sociétale » et permettra de renforcer la lutte contre la criminalité grave et organisée, notamment la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, le blanchiment de capitaux et le terrorisme. Il convient aussi de renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles de la Géorgie pour lutter contre les menaces émergentes et hybrides, les capacités de protection civile et de gestion de crises, et de renforcer le contrôle du secteur de la sécurité.

L'action n° 2 concerne l'amélioration de la gouvernance économique et budgétaire car la Géorgie doit perfectionner son cadre budgétaire, pratiquer de vrais audits et contrôler plus drastiquement ses finances. L'ensemble de la gouvernance financière doit être portée au niveau des normes européennes (et internationales) afin de créer une marge de manœuvre budgétaire supplémentaire.

Enfin, l'action n° 3 est un soutien à la mise en œuvre de l'accord d'association : en cela, elle contribuera à approfondir les relations politiques, économiques et commerciales entre l'Union européenne et la Géorgie, et à le faire savoir (communication stratégique, appui complémentaire au gouvernement et au parlement, et soutien à l'enseignement supérieur, renforcement d'Erasmus). On se pose la question de savoir comment faire bénéficier les régions dites séparatistes du soutien de l'Union : par un programme de créativité dédié aux universitaires ? L'extension du libre-échange ? La facilitation des échanges ?

### Coût et financement

Action n° 1 : L'UE pour la sécurité, la responsabilité et la lutte contre la criminalité en Géorgie (SAFE)	27 millions d'euros
Action n° 2 : L'UE pour la gouvernance économique et la responsabilité budgétaire	18,64 millions d'euros
Action n° 3 : Soutien à la mise en œuvre de l'accord d'association UE-Géorgie	33,5 millions d'euros
<b>Contribution totale de l'UE au programme</b>	<b>79,14 millions d'euros</b>

Comme mentionné précédemment, l'enveloppe bilatérale pour la Géorgie (d'un montant total de 134 millions d'euros, programme-cadre compris) prévoit également un financement mixte par l'intermédiaire de la plateforme d'investissement pour le voisinage :

- actions entreprises au titre du programme EU4Energy et axées sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments (27 millions d'euros),
- projets en matière de déchets solides (10 millions d'euros),
- projets en matière d'approvisionnement en eau dans la région de l'Adjarie (7,34 millions d'euros),
- prêts en devise locale (10 millions d'euros).

Elle comprend également une contribution aux actions du Fonds européen pour la démocratie dans le domaine des médias (0,5 million d'euros).

#### *b) La justice*

Il y a eu des progrès pour mettre en œuvre les réformes globales du secteur de la justice. Même si la ministre de la justice, que vos rapporteurs ont rencontrée, a souligné que l'accord d'association imposait une « liste de devoirs » très longue et très exigeante, elle s'est portée garante du bon avancement de l'exécution dans son domaine de compétences. La ministre de la justice a évoqué une question de génération et elle a considéré que l'achèvement de la réforme judiciaire dépendait de l'arrivée d'une nouvelle génération de juges. Elle n'a pas dissimulé que le fait d'avoir amené les procureurs à n'être qu'une simple partie à la procédure, comme en droit anglo-saxon, avait été très mal vécu par la vieille garde.

La libéralisation des visas, avec la mise en œuvre effective du régime d'exemption de visa pour les séjours de courte durée en Europe a rencontré une large approbation en Géorgie. Il semble cependant que cette libéralisation des visas ait eu des conséquences très fâcheuses en facilitant la liberté de mouvement de la mafia géorgienne dont d'éminents représentants

encombrent aujourd'hui les prétoires et les prisons en France et en Allemagne.

Une autre conséquence de cette libéralisation semble être un amoindrissement du zèle de la Géorgie dans la mise en œuvre des exigences les plus contraignantes de l'accord d'association.

*c) Le libre-échange*

La poursuite de la mise en œuvre de l'accord d'association passe par le rapprochement des réglementations et le renforcement des capacités institutionnelles. On ne peut que se féliciter de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange et de la réorientation des échanges de la Géorgie vers l'Union européenne. Il convient de rappeler toutefois l'attachement de l'Union européenne à garantir un niveau élevé de protection des indications géographiques.

La Géorgie joue un rôle stratégique dans les domaines de l'énergie, des transports et de la connectivité. On rappellera encore une fois que la Géorgie est un pays de transit pour l'acheminement des hydrocarbures de la mer Caspienne vers les marchés européens via le corridor gazier sud-européen. C'est pourquoi la Géorgie demeure un partenaire essentiel pour la sécurité énergétique européenne et, en conséquence, l'Union européenne appelle de ses vœux une intégration plus poussée dans le marché européen de l'énergie.

Pour la période 2017-2020, la Géorgie recevra de l'Union européenne des aides d'un montant situé entre 370 et 450 millions d'euros, et cette assistance sera axée sur le développement économique et les débouchés commerciaux, sur le renforcement des institutions et de la bonne gouvernance, sur le soutien à la connectivité, à l'efficacité énergétique, à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique, ainsi que sur la mobilité et les contacts entre les personnes.

*d) L'agriculture*

L'agriculture est le secteur qui a le plus souffert de la mauvaise gestion de la privatisation et de la brutalité de la transition, et il conviendrait de faire de sa réorganisation une priorité. 77,5 millions d'aides européennes sont prévus pour la période 2017/2020. En effet, l'agriculture, selon les mots mêmes du Ministre de l'agriculture que vos rapporteurs ont rencontré, est le « pilier économique et culturel de la société géorgienne ».

La transition a entraîné un recul de la productivité qui a toujours été faible et une sous-utilisation des ressources. Depuis 2012, le gouvernement géorgien a mis en place une politique appelée « *Stratégie pour le développement agricole en Géorgie* ». Il faut réhabiliter les terres, équiper les petits fermiers (qui n'ont eu que les terres le plus pauvres lors de la privatisation) et accroître la production alimentaire.

---

Le potentiel est présent et la Géorgie peut se targuer d'un beau passé agricole, car de même que l'Ukraine était le grenier à blé des Tsars, la Géorgie était leur verger et leur vignoble également. La collectivisation a conduit à un grand bond en arrière et la transition à une catastrophe. Là aussi vos rapporteurs ont eu l'impression que la Géorgie devait renouer avec ses traditions et reprendre tout à zéro.

*e) La souveraineté et l'intégrité territoriale*

20% du territoire de la Géorgie est occupé par la Russie, mais l'Union européenne exprime son attachement indéfectible à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues.

Une mission d'observation de l'Union européenne (« EUMM Georgia »), que vos rapporteurs ont rencontrée, accomplit une tâche essentielle et délicate dans l'apaisement des tensions du côté géorgien de la « frontière » nouvelle imposée par les Russes. Cette mission sert de force d'interposition bien que son rôle soit essentiellement de surveiller que l'accord de cessez-le-feu du 12 avril 2008 soit respecté.

L'Union européenne considère que des progrès seraient perceptibles dans les discussions internationales qui se tiennent à Genève pour tenter de résoudre le conflit en Géorgie et parvenir à un règlement pacifique. L'Union se réjouit que les mécanismes de prévention et de règlement des incidents puissent créer un climat de confiance, de prévisibilité et de transparence sur le terrain.

Pourtant, les autorités géorgiennes nous ont assuré que les Russes déplaçaient régulièrement les frontières, et vos rapporteurs ont été témoins de la présence militaire russe permanente de l'autre côté de la ligne de démarcation. L'« EUMM » pratique une politique très prudente et très accommodante pour éviter toute aggravation, mais ne représente nullement une force de dissuasion pour l'armée russe qui l'ignore.

L'Union européenne est vivement contrariée par la poursuite de la mise en œuvre des prétendus « traités d'intégration » signés entre la Russie et les « entités » (Abkhazie, Ossétie), l'ouverture de « points de contrôle pour les douanes à Soukhoumi et à Akhlagori », la tenue d'un prétendu référendum en Ossétie du Sud en vue de changer son nom et la fermeture des points de passage sur la ligne de démarcation avec l'Abkhazie. À cela s'ajoutent des violations répétées des droits de l'Homme et la poursuite d'une politique de discrimination sur l'origine ethnique en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

Force est de constater un renforcement permanent du dispositif militaire russe et une multiplication des manœuvres, ce qui représente une violation flagrante de l'intégrité territoriale de la Géorgie et de l'accord de cessez-le-feu de 2008. L'Union européenne devrait à nouveau engager la

Fédération de Russie à remplir ses obligations et à retirer ses forces militaires de Géorgie. Enfin, il conviendrait d'exiger que la Russie permette à l'«EUMM» d'accéder aux régions occupées, conformément à son mandat, alors qu'aujourd'hui la mission reste confinée du côté géorgien de la ligne de démarcation dont elle ose à peine s'approcher. En attendant, l'Union prolonge le mandat de l'«EUMM» et renforce son budget.

Une autre forme insidieuse d'atteinte à l'intégrité territoriale de la Géorgie provient de la Turquie. En effet, à Batoumi par exemple, les investisseurs et les touristes turcs sont si nombreux que la loi géorgienne peine à s'appliquer. C'est une situation qui provoque des heurts avec la population géorgienne locale priée de se conformer à des pratiques issues de la charia qui n'ont jamais eu cours avant 1991.

Dans le domaine sécuritaire, l'Union européenne a fait état de sa satisfaction des contributions assidues de la Géorgie aux opérations de gestion de crise et aux missions menées par l'Union européenne en Centrafrique et au Mali.

#### **Abkhazie et Ossétie du Sud : territoires occupés par la Russie depuis 2008**

**L'Abkhazie** est un territoire de 8 600 km<sup>2</sup> à l'extrémité nord-ouest de la Géorgie. Riche en ressources agricoles et minières, dotée d'un accès à la mer Noire, traversée par l'unique voie ferrée menant en Russie, possédant une importante centrale électrique, cette province nous a été présentée par les Géorgiens qui l'ont quittée comme un jardin d'Éden plus riche que le reste de la Géorgie et comme un merveilleux lieu de villégiature en tout point plus agréable que Batoumi. L'Abkhazie est surtout un territoire hautement stratégique dont la perte, que les Géorgiens espèrent provisoire, est une source de désolation et d'appauvrissement. Avant le conflit de 2008, la population de l'Abkhazie (364 000 habitants) était composée d'Abkhazes (43 %), d'Arméniens (20 %), de Géorgiens (20 %), et de Russes (11 %). Les Abkhazes sont un peuple caucasien qui vit à cheval sur la chaîne du Caucase, au nord dans la Fédération de Russie et au sud au sein d'une république autonome de Géorgie. Les Abkhazes sont chrétiens orthodoxes pour 60 % et musulmans sunnites pour 18 %. L'Abkhazie fut mise sous protectorat russe en 1810 puis annexée en 1864.

**L'Ossétie du Sud** est un territoire montagneux de 3 900 km<sup>2</sup> peuplé de 100 000 habitants dont 66 % d'Ossètes et 30 % de Géorgiens avant le conflit de 2008. On dénombre 100 000 Ossètes vivant en Géorgie (en dehors de l'Ossétie du Sud) et 355 000 vivant dans la Fédération de Russie. Incorporée de force dans l'empire russe en 1774, l'Ossétie se trouve sur l'axe Vladikavkaz en Russie/Tbilissi et constitue un territoire stratégique non négligeable pour une Russie capable d'envahir la capitale géorgienne en moins d'une heure.

Les conflits qui opposent les Géorgiens aux Ossètes et aux Abkhazes puisent leurs racines dans l'indépendance de 1918. En 1918, les Ossètes sont Bolcheviks tandis que les Géorgiens sont Mencheviks et ces derniers seront écrasés par les Bolcheviks en 1921. Lors de la création de l'URSS, le commissaire chargé des minorités partage les Ossètes entre une région autonome au sein de la Géorgie et

une république autonome au sein de la Russie. L'Abkhazie russe devient ensuite une république soviétique socialiste comme la Russie et la Géorgie, puis s'unit à la Géorgie qui en fait une simple république autonome soutenue par les Soviétiques.

L'Ossétie n'aura de cesse de réclamer plus d'indépendance à la Géorgie. Un conflit armé éclate en 1991. Ce conflit s'étendra à l'Abkhazie, les deux régions demandant, avec l'appui de la Russie, une complète indépendance. Les deux entités séparatistes se dotent de nouvelles constitutions avec un exécutif fort et organisent des élections non reconnues par Tbilissi. Puis le rouble devient la monnaie « nationale » et les citoyens reçoivent la nationalité russe...

En 2008, la Géorgie lance une offensive malheureuse qui conduit au cessez-le-feu du 15 août 2008 et à l'occupation de l'Abkhazie et de l'Ossétie prétendument indépendantes. Enfin la Russie installe des bases militaires dans ces deux régions.



---

## CONCLUSION

Lors de cette mission, il est arrivé à vos rapporteurs de penser que la Géorgie recommençait à zéro. La Géorgie n'a certes pas une tradition étatique, maintenue comme elle l'a été par le Kremlin dans un état d'incapacité pendant presque tout le XX<sup>e</sup> siècle. Aussi la Géorgie a-t-elle fait un bond colossal depuis 1991, presque sans expérience mais pas sans idéaux. Comme cela a été dit, tout dépendait alors de la qualité de la classe politique dont le rôle dans ces moments historiques a été primordial.

La Géorgie - colonie russe pendant deux siècles - s'est bâtie sur la décision de sa monarchie en 1783 d'accepter la protection russe contre la menace des empires ottoman et perse. La Russie était alors l'image de l'Occident et de la chrétienté pour les Géorgiens qui croyaient faire le bon choix. La suite leur donna tort, car la protection de la Russie ne fut qu'un leurre et la Géorgie fut absorbée par son grand voisin. La petite élite géorgienne fut russifiée et Tbilissi, malgré son musée et son opéra, resta une petite ville de province, lointaine et orientale, au point que tout Géorgien devenu célèbre ou seulement important était présenté comme un Russe.

La Géorgie, qui n'avait pas trouvé sa place dans le monde, disparut presque entièrement avec les suites de la Révolution de 1917, malgré une tentative avortée d'indépendance entre 1918 et 1921. Pour l'historien, cette période a son intérêt, puisque c'est le moment où on théorise l'identité géorgienne, sans parvenir pourtant à accorder « *occidentalistes* » et « *orientalistes* », sauf sur la nécessité de se détacher de la Russie. Le drame de la Géorgie se noue à ce moment où les Géorgiens comprennent qu'ils sont seuls en Asie.

S'appuyant sur ces bases lointaines, la Géorgie a compris récemment avec lucidité qu'il fallait s'allier à l'Europe tout en ménageant la Russie. Dans une certaine mesure, l'Union européenne l'a également compris. Aujourd'hui, il ne fait aucun doute dans l'opinion que la Géorgie est européenne et qu'elle est même une alliée résolue et bien installée de l'Union européenne avec la perspective au loin d'une possible adhésion. Mais dans le même temps 54 % des Géorgiens seraient favorables à des relations politiques soutenues ou normales avec la Russie - contre 71 % avec les États-Unis. 94 % des Géorgiens disent qu'il faut avoir des liens d'amitié avec les Russes et 90 % des mêmes classent la Russie parmi les pays hostiles. Ce faisant, ils suivent leur gouvernement qui explique qu'il faut faire la différence entre leurs voisins russes et leur détestable gouvernement... De toute manière, peu de Géorgiens refuseraient de faire affaire avec un Russe et nombre d'entre eux ont conservé ou acquis un passeport russe. Il y a un principe de réalité géographique qui pèse de tout son poids.

La Géorgie est un voisin idéologique de l'Union avec qui elle a de grandes affinités, mais elle fait partie de l'étranger proche de la Russie avec qui elle partage des intérêts immédiats. Aujourd'hui, le modèle européen est en tout point plus attractif que le modèle russe. C'est pourquoi il appartient à l'Union européenne de faire en sorte qu'il le reste.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 13 décembre 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. René Danesi et Mme Gisèle Jourda, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Benoît Huré.** – Merci pour la clarté de vos exposés. Les coopérations sont des préalables longs à toute intégration européenne éventuelle, et nous devons privilégier une politique pragmatique des petits pas. Si nous l'avions fait pour la Bulgarie et la Roumanie, par exemple, nous n'aurions pas la crise existentielle actuelle. La situation en Ukraine, les tensions en Pologne montrent bien aussi qu'on ne peut pas travailler sans tenir compte des grands fauves du voisinage ! Il faut avant tout manifester que nous nous affranchissons des préoccupations étroites de l'OTAN. Cela facilitera la compréhension avec la Russie.

Je découvre cette commission avec bonheur, ainsi que l'admirable travail de notre diplomatie parlementaire...

**M. Jean Bizet, président.** – Merci !

**M. Benoît Huré.** – La diplomatie parlementaire est utile et indispensable. Ce rapport sera-t-il communiqué aux 27 autres États-membres ? Une telle démarche de communication ne serait pas mal venue à la veille des élections européennes, car on voit que dans des pays voisins, on a soif d'Europe, et on nous envie d'en faire partie !

**M. Jean-Yves Leconte.** – Grands fauves ? Certes, il faut éviter de construire l'Union européenne comme une alternative géopolitique à d'autres. Mais l'Union n'a pas à négocier la liberté de ses membres ou de ses relations avec ses voisins avec un quelconque fauve voisin. Chacun est libre !

**M. Benoît Huré.** – Nous sommes d'accord.

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'est cela, sortir de Yalta et d'une organisation du monde régie par deux superpuissances. Depuis le président Saakachvili, qui était peut-être un peu hystérique dans sa relation avec la Russie, l'évolution de la Géorgie est positive. Ce pays est en train de construire une relation correcte avec la Russie, et bonne avec l'Union européenne. Je ne sais pas si cela durera. En tous cas, je ne partage pas l'idée qu'il n'y a pas de classe moyenne et qu'il faudrait aller chercher des responsables de qualité dans la diaspora. Il y a une classe moyenne en Géorgie et c'est d'abord avec les personnes qui vivent dans le pays qu'on pourra le faire évoluer.

C'est l'ancien premier ministre Ivanichvili, qui a fait une partie de sa vie professionnelle en Russie, qui gère la vie politique en Géorgie. Il y a un

décalage entre la manière dont la Géorgie s'organise aujourd'hui et les attentes profondes du peuple. La campagne présidentielle l'a bien montré, qui s'est déroulée en dehors des normes démocratiques classiques. Pas sûr que la population l'accepte encore longtemps. La situation est assez confortable pour nous, puisqu'elle nous évite une confrontation avec la Russie, mais pas forcément très stable. La libéralisation des visas a été un symbole important, mais nombre de Géorgiens déposent des demandes d'asile, en particulier en France. Cela montre qu'au sein de la population, beaucoup ne croient pas suffisamment à un avenir prospère sur place.

**M. Pascal Allizard.** – Je suis allé trois fois en Géorgie. Avant les élections, on se demandait si le système serait capable de vivre une seconde alternance. Je m'y suis rendu comme observateur de l'OSCE. Nous ne sommes pas encore aux standards européens, mais la pratique démocratique progresse. Cela dit, en pratique, des groupes mafieux font pression sur les électeurs, qui leur remettent à la sortie des bureaux de vote leur bulletin authentique – preuve qu'ils ont glissé dans l'urne celui fourni par ces groupes – en échange d'avantages divers.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Financiers notamment...

**M. Pascal Allizard.** – Il ne suffit donc pas de contrôler ce qui se passe à l'intérieur des bureaux !

Pour autant, le Rêve géorgien a été reconduit, et à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, la semaine dernière, l'élection présidentielle n'a pas fait l'objet de critiques particulières, alors même que le président est un parlementaire géorgien de l'opposition !

**M. Simon Sutour.** – La politique de voisinage arrive à son adolescence. Elle fut lancée il y a quatorze ans, à une époque plus facile, par Romano Prodi, qui voulait créer un cercle d'amis. Elle se décline entre le Partenariat oriental, qui reçoit un tiers des crédits, et l'Union pour la Méditerranée, qui en capte les deux tiers. Parmi les grands fauves cités, n'oublions pas que la Turquie est un pays candidat à l'adhésion, ce qui est un statut dont rêveraient les autres pays du Partenariat oriental, y compris l'Ukraine – mais pas les pays de la rive sud de la Méditerranée, qui trouvent que l'accord d'association leur donne tous les avantages de l'Union européenne sans ses inconvénients. Les pays qui se situent à l'Est de l'Europe, en tout état de cause, sont des pays européens – et la Russie aussi.

L'ancien président géorgien, après avoir quitté la Géorgie pour adopter la nationalité ukrainienne et devenir gouverneur d'Odessa, est actuellement réfugié aux Pays-Bas. Avec 3,7 millions d'habitants, la Géorgie est un petit pays. Un peu de realpolitik : c'est la Russie qui est la clé. Je me souviens qu'au siège de l'Union eurasiatique à Moscou, on nous avait expliqué qu'il fallait choisir entre appartenir à l'Union eurasiatique ou être en association avec l'Union européenne. Sur ce point, l'Arménie a ouvert une brèche, et la Géorgie pourrait suivre, qui a un tropisme fort vers l'Europe,

même si son Premier ministre actuel ménage de bonnes relations avec la Russie. J'espère que nous arriverons à une déglaciation avec la Russie. Elle a mal pris le Partenariat oriental qui, dans beaucoup de pays, était perçu comme une perspective d'adhésion, quoi qu'en dise l'Union européenne.

Au Sud, nous arrivons aussi, grâce à cette politique, à mieux maîtriser certains flux. Le Maroc, par exemple, aide l'Union européenne à bloquer les vagues de migration, et vient d'accorder un statut à 50 000 migrants, pour qu'ils puissent rester travailler au Maroc, à condition qu'ils ne se trouvent pas à Tanger. C'est le fruit du dialogue avec l'Union européenne permis par la politique européenne de voisinage (PEV).

Celle-ci est plus une politique qu'un investissement financier : les crédits sont dérisoires. L'Égypte considère d'ailleurs qu'en regard des 10 milliards d'euros qui arrivent sans condition de l'Arabie Saoudite, les quelques dizaines de millions d'euros de l'Union européenne sont bien peu, d'autant qu'ils exigent de changer complètement le mode de fonctionnement et de ne pas donner la priorité à la lutte contre le terrorisme, alors que des policiers sont tués tous les jours dans les rues... La Politique de voisinage a donc évolué depuis, y compris dans le Partenariat oriental. Au lieu de proposer un peu d'argent contre des réformes, on essaie de créer un climat de confiance par des projets.

Pourquoi êtes-vous passés par l'Arménie ?

**M. René Danesi, rapporteur.** – Nous y avons passé quelques heures, le temps de dîner avec l'ambassadeur. La politique du Partenariat oriental évolue dans le bon sens. On l'a bien vu dans la réaction de l'Union européenne à l'incident de Kertch. Progressivement on est passé d'une coopération combattante, comme le souhaitaient la Pologne et la Suède, à une coopération plus ouverte. Le modèle de l'Arménie qui a des accords à la fois avec la Russie et l'Union européenne semble devenir un modèle privilégié. On va dans le sens d'un apaisement des relations et, dans ce cadre, la politique de partenariat oriental peut avoir un bel avenir, en contribuant à éviter des affrontements directs. C'est un fait aussi que la Russie a pris un certain nombre de gages. – c'est ce que l'on appelle les conflits gelés –, qui rendent impossible l'adhésion, à court terme, de la Géorgie à l'Union européenne et à l'OTAN. Difficile, en effet, d'envisager une adhésion avec des bases russes sur le territoire. Tout cela incite à penser, même s'il existe des va-t-en-guerre, notamment en période électorale, que la diplomatie sera amenée à prendre toujours plus de place.

**Mme Gisèle Jourda, rapporteure.** – Je veux dire aussi notre attachement au Partenariat oriental qui a failli être abandonné il y a peu encore. Je veux rappeler l'action de notre commission pour le défendre. Lorsque nous nous étions rendus à Bruxelles il y a deux ans, on nous avait indiqué qu'un pays en train de rejoindre le marché euro-asiatique ne pourrait aussi conclure un accord avec l'Europe. Ils n'étaient pas favorables à

la double appartenance. Nous avons expliqué au contraire qu'il n'était pas opportun de se couper de ces pays. Le Partenariat oriental permet de se rencontrer et de dialoguer.

J'ai été frappée de constater que les responsables géorgiens n'ont pas la volonté de mettre de l'huile sur le feu dans leur conflit avec la Russie, en dépit de la présence de *check points* et de lignes de démarcation, qui sont des frontières de fait, avec l'Ossétie où nous sommes allés. Ils veulent laisser la porte ouverte à la concertation et ne veulent pas cristalliser les choses. Ils ont la volonté d'être tournés vers l'Europe sans braquer la Russie. C'est essentiel.

Enfin, pour la Géorgie, comme je l'ai entendu sur place, le dialogue avec l'Europe fonctionne comme une petite lumière. Ne leur enlevons pas cette petite lumière, dans le respect de l'équilibre avec les partenaires qui les entourent.

**M. Jean Bizet, président.** – Si le Partenariat oriental n'existait pas, il faudrait l'inventer. Notre rapport a aussi vocation de rappeler à nos amis russes que ce partenariat n'est pas une machine de guerre contre la Russie qui serait destinée à renverser les alliances au profit de l'Occident. Notre commission est constante dans ses positions comme en témoigne notre vote sur les sanctions, sur le rapport de MM. Sutour et Pozzo di Borgo. J'espère aussi que les accords de Minsk prendront une nouvelle dimension après les élections, même s'il faudra sans doute les revoir. D'où aussi notre position sur la convention de Montego Bay et le dossier Nord Stream 2. Pascal Lamy disait que partout où le marché avance, le canon recule. C'est l'enjeu. Avec le Partenariat oriental, nous voulons promouvoir les valeurs chères à l'Union européenne et contribuer à la pacification de la région. La Géorgie est dans un équilibre subtil. Je me réjouis de la marche vers la démocratie dans ce pays. Je pense que les États-Unis auraient tort de persévérer dans une approche trop déséquilibrée à l'égard de la Russie. Les valeurs européennes prennent de plus en plus de place. À nous de les mettre en avant.

**M. Pascal Allizard.** – Selon un Européen qui gère une propriété foncière en Géorgie, il semblerait que la ligne de démarcation soit fluctuante la nuit...

Vous évoquiez les conflits gelés et la guerre de 2008. Je me souviens de la réaction du président géorgien de l'époque qui avait été inappropriée. Le Président Nicolas Sarkozy était intervenu pour éviter l'escalade. J'espère que le président ukrainien ne fera pas la même erreur. L'ambassadeur Pierre Morel partira pour sa 101<sup>e</sup> rencontre sur les accords de Minsk... Chacun craint une réaction inappropriée de l'Ukraine.

**M. Jean Bizet, président.** – J'ai aussi rencontré M. Pierre Morel. Espérons que M. Petro Porochenko fera preuve de mesure avant les prochaines élections présidentielles.

*À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### Institutions européennes - Bruxelles

Mercredi 30 mai 2018

### Arménie et Géorgie

Du mardi 25 au samedi 29 septembre 2018



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### Mercredi 16 mai 2018

– *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :*

**M. Jérémy LABARRE**, rédacteur (Partenariat oriental),  
**M. Christophe PARISOT**, sous-directeur des relations extérieures de l'Union européenne.

### Jeudi 17 mai 2018

– *Ambassade de Géorgie en France :*

**Mme Ecateriné SIRADZÉ-DELAUNAY**, ambassadrice, **Mme Teona GIUASHVILI**, ministre conseiller - chef de la mission adjoint.

### Mercredi 23 mai 2018

– *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :*

**M. Stéphane VISCONTI**, ambassadeur, co-président français du Groupe de Minsk - ambassadeur pour le partenariat oriental de l'UE et la mer Noire, **M. Nicolas DE LACOSTE**, directeur adjoint de l'Europe continentale.

– *Ambassade d'Arménie en France :*

**Mme Hasmik TOLMAJIAN**, ambassadeur.

### Mercredi 30 mai 2018

– *Service européen pour l'action extérieure :*

**M. Dirk SCHUBEL**, responsable de la zone Caucase.

– *Commission européenne :*

**M. Lawrence MEREDITH**, directeur géographique (Partenariat oriental Est et Sud) - Direction générale élargissement et politique de voisinage.

– *Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne :*

**M. Matthieu COMBE**, conseiller Europe orientale, Asie centrale - OSCE - Conseil de l'Europe.

### Mardi 19 juin 2018

– *Ambassade d'Azerbaïdjan en France :*

**M. Rahman MUSTAFAYEV**, ambassadeur.

Mardi 25 septembre 2018

– *Ambassade de France en Arménie :*

**M. Jonathan LACÔTE**, ambassadeur.

Mercredi 26 septembre 2018

– *Ambassade de France en Géorgie :*

**M. Pascal MEUNIER**, ambassadeur.

– *Parlement de Géorgie :*

**M. Irakli KOBAKHIDZE**, président.

**Mme Sophio KATSARAVA**, présidente de la commission des affaires étrangères.

– *Ministère d'État pour la réconciliation et l'égalité civique de Géorgie :*

**Mme Ketevan TSIKHELASHVILI**, ministre d'État pour la réconciliation et l'égalité civique.

– *Ministère des affaires étrangères de Géorgie :*

**M. Archil KHARAULASHVILI**, directeur général de l'intégration européenne.

Jeudi 27 septembre 2018

**M. Nino TSAGAREISHVILI**, **M. Nino BALOIANI**, représentants d'ONG de Géorgie

Vendredi 28 septembre 2018

– *Ambassade de France en Géorgie :*

**Mme Ioulia SAUTHIER**, cheffe du service économique, **Mme Gaëlle ASSAYAG**, chef du bureau pour le Sud-Caucase, **Mme Asunciòn SÁNCHEZ RUIZ**, conseiller - responsable la section politique, presse et information.

– *Ministère du développement régional et des infrastructures de Géorgie :*

**Mme Mzia GIORGOBIANI**, vice-ministre du développement régional et des infrastructures de Géorgie.

– *Ministère de l'économie de Géorgie :*

**M. Jean-Frédéric PAULSEN**, conseiller du ministre.

**M. Grigol VASHADZE**, **M. Giga BOKERIA**, **M. Gigi TSERETELI**, **M. David USUPASHVILI**.

– *Ministère de la justice de Géorgie :*

**Mme Théa TSULUKIANI**, ministre de la justice.

*- Ministère de l'agriculture et de la protection de l'environnement de Géorgie :*

**M. Levan DAVITASHVILI**, ministre de l'agriculture et de la protection de l'environnement.

*- Parlement de Géorgie :*

**Mme Tamara KHULORDAVA**, présidente de la commission pour l'intégration européenne.

Samedi 29 septembre 2018

**Mme Salomé ZOURABICHVILI**, députée.