



Doc. 12521

08 février 2011

L'impact du Partenariat oriental de l'Union européenne sur la gouvernance et le développement économique en Europe orientale

Rapport¹

Commission des questions économiques et du développement

Rapporteur: M. Andrea RIGONI, Italie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

Résumé

Le processus de Partenariat oriental, lancé en mai 2009, a instauré le cadre réglementaire pour des relations plus étroites de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Géorgie, de la Moldova et de l'Ukraine avec l'Union européenne. Il constitue également une opportunité majeure pour ces pays de donner une forte impulsion à des réformes intérieures et à la coopération régionale, qui devraient aboutir à un renforcement de leur prospérité. L'Europe dans son ensemble devrait soutenir cette initiative afin de développer les fondamentaux de la démocratie sur le long terme dans les pays concernés et une plus grande cohésion socio-économique à travers le continent.

Le Conseil de l'Europe – en tant que défenseur de longue date d'une «Europe sans clivages», au moyen d'une coopération fondée sur des valeurs partagées et l'établissement de normes centrées sur la dignité humaine – a besoin de jouer pleinement son rôle dans ce processus. Le rapport souligne que la croissance économique et le développement démocratique doivent aller de pair et exprime des préoccupations quant au manque de confiance existant entre les élites dirigeantes – politiques et économiques – et le reste de la société dans les pays cibles du partenariat. Ce rapport insiste donc sur la nécessité absolue de s'attaquer à la corruption et à l'économie souterraine pour assurer ce développement.

Le rapport plaide également pour une meilleure coordination entre les institutions européennes, y compris au niveau parlementaire, grâce à une assistance ciblée et des interactions plus proches avec la société civile, ainsi qu'en adressant une série de recommandations aux pays du partenariat.

1. 2011 - Commission permanente de mai



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par M. Rigoni, rapporteur	7
1. Introduction: de la Politique européenne de voisinage au Partenariat oriental	7
2. Aspirations des parties prenantes	8
3. Approches multilatérales et multifonctionnelles de la coopération institutionnelle pour soutenir le Partenariat oriental	14
4. Quel rôle pour le Conseil de l'Europe dans le cadre du Partenariat oriental?	17
5. Conclusions et recommandations	20

A. Projet de résolution²

1. Lancé en mai 2009, le Partenariat oriental de l'Union européenne vise à «accélérer l'association politique et l'approfondissement de l'intégration économique» de l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine avec les 27 nations membres. L'Assemblée parlementaire accueille très favorablement cette initiative qui poursuit l'objectif ambitieux de créer les conditions nécessaires pour favoriser une croissance économique durable, une plus grande stabilité, une meilleure gouvernance et le renforcement de l'Etat de droit dans les pays concernés, ainsi qu'une plus forte cohésion socio-économique dans tout le continent.
2. L'Assemblée réaffirme sa conviction que la croissance économique et le développement démocratique peuvent et doivent aller de pair pour donner aux citoyens les moyens d'agir et de transformer les sociétés dans lesquelles ils vivent. Elle considère le Partenariat oriental comme un processus dynamique faisant intervenir de multiples parties prenantes – y compris le Conseil de l'Europe, défenseur de longue date d'une «Europe sans clivages», d'une coopération basée sur des valeurs partagées et de la fixation de normes axées sur la dignité humaine. La recherche de la croissance économique dans les pays concernés par le Partenariat doit dûment tenir compte des préalables essentiels que sont la stabilité démocratique, l'Etat de droit et la bonne gouvernance.
3. L'Assemblée craint qu'un manque de confiance ne persiste entre les élites au pouvoir – politiques et économiques – et le reste de la société dans les pays cibles du Partenariat oriental, essentiellement en raison du mécontentement généralisé du grand public que suscitent les systèmes politiques soumis au pouvoir de l'argent, la corruption et l'économie souterraine. De surcroît, les blocages politiques à répétition, la crise économique mondiale persistante et une série de conflits régionaux gelés entravent l'élan des réformes nationales et compromettent les perspectives de coopération régionale. Des efforts pour le renforcement des capacités institutionnelles et la restauration de la confiance – passant notamment par la diplomatie parlementaire et par les contacts humains – paraissent dès lors nécessaires pour optimiser le potentiel de développement en Europe de l'Est.
4. Cinq des six pays du Partenariat oriental sont membres à part entière du Conseil de l'Europe, et sont de ce fait constamment incités à respecter leurs engagements concernant les principes fondamentaux qui sous-tendent les actions de l'Organisation. Les synergies entre l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et d'autres institutions dans le suivi et le soutien des mesures prises par les Etats concernés en vue d'atteindre les objectifs du Partenariat oriental constituent un tremplin vers un progrès accéléré en matière de réformes structurelles, de gouvernance et de politiques économiques au sein des pays partenaires.
5. L'Assemblée se réjouit que le cadre bilatéral du Partenariat oriental permette de signer des accords d'association individuels avec les différents pays qui y sont associés. Ces accords doivent jeter les bases d'une zone étendue de libre-échange. Parallèlement aux engagements européens d'assistance technique et financière, ces accords motivent fortement les pays du Partenariat oriental à rechercher un niveau élevé et une rapide intégration à l'Union européenne. Bien qu'ils aient des aspirations très différentes, les six pays du Partenariat ont tous en commun le souhait de parvenir à une circulation plus libre des personnes, des biens, des services et des capitaux avec les Etats membres de l'Union européenne. Les progrès concrets en ce sens ouvriront des perspectives de développement, en particulier en ce qui concerne les niveaux d'investissement et d'emploi.
6. L'Assemblée soutient fermement la coopération interétatique qui a pour objet d'assouplir le régime de visas pour les déplacements entre les pays de l'Union européenne et ceux du Partenariat oriental. Elle se félicite des mesures unilatérales d'exemption de visas pour les déplacements à destination de plusieurs pays du Partenariat oriental, tels que la Géorgie, l'Ukraine et la Moldova, pour les visiteurs d'un nombre toujours plus important de pays, et encourage les autres pays du Partenariat à faire de même.
7. Dans la mesure où la majorité des pays européens connaissent des difficultés économiques, les financements de l'Union européenne deviennent plus importants qu'en période de croissance économique régulière. Cette influence axée sur les réformes est démultipliée par la participation d'autres organisations internationales et d'investisseurs institutionnels, en particulier le FMI, la BEI et la BERD, comme dans le cas de l'Ukraine et du Bélarus. Tant que les effets de la crise se feront sentir, ces institutions pourront imposer davantage de conditionnalité aux pays partenaires et en user pleinement pour assister le renforcement des capacités institutionnelles et le processus de réformes dans les pays du Partenariat oriental.

2. Projet de résolution adoptée à l'unanimité par la commission le 29 novembre 2010.

8. Le processus du Partenariat oriental offre une occasion unique de participation de divers pays et institutions européens en vue de bâtir des rapports fondés sur une véritable solidarité, la coopération économique paneuropéenne et le progrès humain. L'Assemblée est convaincue que les Etats membres de l'Union européenne devraient coordonner plus étroitement leurs programmes d'assistance nationaux en faveur de l'Europe de l'Est et recourir plus souvent à une mise en commun de leurs ressources pour compenser toute réduction des aides en périodes d'austérité budgétaire.

9. La Moldova et la Géorgie sont les seuls des six pays du Partenariat oriental à appartenir à la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Ce sont aussi les deux membres dont les besoins sont les plus importants au sein du groupe de pays cible de la Banque. Pourtant, la Géorgie n'a pas bénéficié jusque là de financements de la CEB pour des projets de développement et, de son côté, la Moldova a reçu une aide relativement modeste au cours des quatre dernières années. L'Assemblée encourage par conséquent une participation plus forte de la CEB – directement et en coopération avec la BERD, la BEI, la Banque mondiale et la Commission européenne, dans la mesure du possible – pour générer des projets qui fassent avancer le développement socio-économique et les valeurs du Conseil de l'Europe dans ces pays. Elle réitère l'appel lancé à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan et à l'Ukraine dans sa [Recommandation 1937 \(2010\)](#) sur la stratégie, la gouvernance et le fonctionnement de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, pour que ces derniers étudient la possibilité d'adhérer à la CEB dans les meilleurs délais.

10. Tous les pays du Partenariat oriental devraient obtenir des gains considérables en termes de compétitivité, d'emploi et de sécurité énergétique grâce aux mesures visant à remédier à la mauvaise utilisation de l'énergie et au manque d'efficacité des liaisons de transport. L'Union européenne et les autorités nationales des pays du Partenariat pourraient mettre en place une série de projets et d'investissements ou de mesures d'incitation fiscale en vue d'améliorer en priorité la performance énergétique et les interconnexions des réseaux de transport de ces pays.

11. Les études internationales des disparités entre les femmes et les hommes révèlent la nécessité de réaliser des progrès continus afin d'éliminer les stéréotypes et les écarts de rémunération fondés sur le genre et d'améliorer l'accès des femmes entrepreneurs aux programmes d'aide aux entreprises dans les pays membres du Partenariat oriental. L'Assemblée encourage par conséquent les efforts soutenus du Conseil de l'Europe pour l'intégration des spécificités liées au genre (*mainstreaming*) dans ces pays. Elle demande également à la BERD de maintenir ses services de conseil aux entreprises au titre du programme «*Women in Business*» et d'étendre ce programme aux régions moins développées des pays concernés.

12. Le dialogue envisagé entre l'Union européenne et les pays du Partenariat oriental aux différents niveaux de gouvernance, en plus de l'idée de convoquer l'Assemblée parlementaire d'Euronest et un forum de la société civile, montre que l'Union met fortement l'accent sur l'interaction et la communication entre les différents acteurs. Il est essentiel de veiller à ce que les ONG indépendantes et les forces d'opposition des pays concernés aient leur mot à dire dans ce dialogue et que les échanges soient encouragés entre les pays du Partenariat eux-mêmes. L'Assemblée est convaincue qu'il faut revoir le format de l'Assemblée Euronest pour rendre la composition et la taille des délégations plus équilibrées et rationaliser le contenu et les méthodes de ses travaux futurs.

13. L'Assemblée estime qu'il est nécessaire de maintenir, d'améliorer et de consolider les relations à tous les niveaux entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe avec les pays du Partenariat oriental dans le domaine de la coopération interparlementaire. Dans ce but, il serait utile de recourir aux mécanismes établis de l'Assemblée parlementaire, d'associer l'Assemblée (et, à travers elle, des parties tierces au Partenariat) aux travaux d'Euronest et éventuellement de créer une «troïka parlementaire» du Partenariat oriental (comprenant le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) de manière à étayer sa future structure, notamment dans l'optique de coordonner les positions à l'égard du Bélarus.

14. Sur la base de son accord de coopération avec le Parlement européen, l'Assemblée décide de chercher à élargir le mandat du groupe de travail Parlement européen/Assemblée parlementaire dans l'optique de mieux coordonner, entre les deux assemblées, les programmes d'assistance parlementaire en faveur des pays du Partenariat oriental. Elle décide également de continuer à suivre le processus du Partenariat oriental du point de vue de la gouvernance politique et économique.

15. L'Assemblée invite par ailleurs les autorités compétentes de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, du Bélarus, de la Géorgie, de la Moldova et de l'Ukraine:

15.1. à établir une séparation claire entre les sphères économique et politique dans les processus décisionnels afin d'éviter les conflits d'intérêt, y compris en ce qui concerne le financement des partis politiques;

- 15.2. à prendre des mesures visant à assurer une concurrence loyale entre les entreprises nationales et étrangères et à réduire l'influence des monopoles/oligopoles;
- 15.3. à poursuivre la rationalisation des systèmes d'administration fiscale et des services publics nationaux pour améliorer leur efficacité, leur transparence et leur efficacité, ainsi que le climat général des affaires;
- 15.4. à assurer une meilleure application des lois et un fonctionnement plus efficace des dispositifs de contrôle afin d'endiguer la corruption, le blanchiment d'argent, la traite des êtres humains et l'économie souterraine;
- 15.5. à mettre en place, le cas échéant, des programmes de jumelage à différents niveaux de gouvernance en vue de favoriser les échanges de savoir-faire et de bonnes pratiques avec d'autres pays du Partenariat oriental et avec les pays voisins;
- 15.6. à s'appuyer sur les compétences techniques du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pour améliorer leurs programmes nationaux en faveur d'un développement régional plus équilibré;
- 15.7. à faire mieux connaître le dispositif et les avancées du Partenariat oriental dans le contexte national.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2011) sur l'impact du Partenariat oriental de l'Union européenne sur la gouvernance et le développement économique en Europe orientale et au Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.
2. L'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 2.1. à établir un ensemble de propositions relatives à la contribution du Conseil de l'Europe à la réalisation du Partenariat oriental en vue de les présenter au Second Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Partenariat oriental qui se tiendra au printemps 2011;
 - 2.2. à chercher à associer le Conseil de l'Europe aux travaux du Comité d'assistance au développement de l'OCDE et à ajouter le Conseil de l'Europe à la liste des organisations internationales éligibles à l'APD (Aide publique au développement) sous forme de contributions volontaires non spécifiées qui pourraient être affectées à des programmes d'assistance du Conseil de l'Europe, y compris en faveur de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, de la Moldova et de l'Ukraine, ainsi que du Bélarus, dans la mesure du possible;
 - 2.3. à veiller à ce que la conférence des OING du Conseil de l'Europe contribue pleinement aux travaux du Forum de la société civile et à d'autres tribunes du Partenariat oriental, selon le cas, et permette la participation d'un large éventail d'organisations de la société civile des pays du Partenariat;
 - 2.4. à encourager le Bélarus à devenir partie aux Conventions pénale et civile sur la corruption (STE nos 173 et 174) et à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198), et à faire un meilleur usage de son statut de membre associé de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise);
 - 2.5. à recommander vivement à l'Azerbaïdjan et à la Géorgie de signer la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme;
 - 2.6. à demander à l'Union européenne et à ses Etats membres:
 - 2.6.1. d'assurer le financement suffisant du Partenariat oriental et une assistance ciblée appropriée aux autorités des pays concernés pour la mise en œuvre des réformes de gouvernance, ainsi qu'une coordination plus étroite des programmes d'assistance multilatéraux et nationaux en faveur de l'Europe de l'Est;
 - 2.6.2. d'intensifier leur présence de terrain dans les pays du Partenariat oriental, en particulier dans les médias locaux, en vue de favoriser les relations officielles à tous les niveaux de gouvernance, la sensibilisation du public aux objectifs du Partenariat et la coopération régionale sur les questions d'intérêt commun au sein des pays bénéficiaires;
 - 2.6.3. de faire participer, dans la mesure du possible, le Conseil de l'Europe, et à travers lui les pays tiers, à la réalisation du Partenariat oriental.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 29 novembre 2010.

C. Exposé des motifs, par M. Rigoni, rapporteur

1. Introduction: de la Politique européenne de voisinage au Partenariat oriental

1. La chute du mur de Berlin il y a vingt ans a marqué le début d'une nouvelle ère de coopération européenne. Les nouveaux Etats émergents de l'est de l'Europe ont entamé une transformation en profondeur de leur système politique et économique, soutenus dans cette grande entreprise par l'Occident. Leur intégration progressive dans les structures de l'Europe occidentale a été favorisée par une série de mesures et de programmes ciblés.
2. Le Conseil de l'Europe et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), plus récemment créée, furent parmi les premières institutions à ouvrir leurs portes aux Etats d'Europe orientale qui souhaitaient connaître une évolution démocratique et une croissance économique axée sur le marché. C'était le début de nouvelles relations de partenariat en Europe. Avec les adhésions de ces pays les uns après les autres au Conseil de l'Europe, la notion de «Grande Europe» a peu à peu pris forme.
3. Le dialogue des pays d'Europe orientale avec l'Union européenne a commencé dans le cadre de la stratégie PHARE et des accords d'association, qui ont conduit à l'adhésion de huit pays du bloc de l'Est (République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque et Slovénie) en 2004 et de deux autres (Bulgarie et Roumanie) en 2007. Pour ce qui est de l'ouest des Balkans, une procédure spéciale – le Processus de stabilisation et d'association (qui peut conduire à l'adhésion) – a été mise en place.
4. Dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) lancée en 2004, les pays méditerranéens et les Etats voisins situés à l'est de l'Union européenne (à l'exception de la Russie) ont entamé une nouvelle phase de collaboration avec l'Union européenne, en s'engageant expressément en faveur de valeurs communes (démocratie, droits de l'homme, prééminence du droit, bonne gouvernance, principes d'économie de marché et développement durable), de relations politiques étroites et d'un renforcement de l'intégration économique. La PEV concerne l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, l'Egypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldova, le Maroc, les Territoires palestiniens occupés, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine.
5. La Fédération de Russie a choisi de rester en dehors de la PEV et a continué de collaborer avec l'Union européenne en vue de créer quatre espaces communs: un espace économique; un espace de liberté, de sécurité et de justice; un espace de collaboration en termes de sécurité extérieure et un espace de recherche, d'éducation et d'échanges culturels. En réalité, pourtant, le format retenu ressemble beaucoup au modèle des plans d'action de la PEV. Il bénéficie également de financements de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), qui finance aussi la PEV.
6. Le Partenariat oriental, lancé officiellement lors du Sommet de Prague du 7 mai 2009, fait suite à l'Union pour la Méditerranée, au Partenariat stratégique avec la Russie, à la Synergie de la mer Noire, et à la Stratégie d'assistance de l'Union européenne à l'Asie centrale. C'est un instrument européen essentiel pour la création d'une zone de dialogue avec les pays qui font géographiquement partie de l'est du continent européen (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Moldova et Ukraine).
7. L'initiative du Partenariat oriental s'appuie sur les points forts de la PEV et complète ceux qui ont fait l'objet de critiques des pays partenaires, à savoir que la politique proposée n'était pas conçue pour traiter avec efficacité les différences substantielles sur le plan géographique, historique, culturel, politique et social entre les Etats voisins situés au sud et à l'est de l'Union européenne et qu'elle était plutôt ambiguë sur les perspectives d'intégration plus étroite avec l'Union européenne.
8. Le partenariat vise l'objectif ambitieux de réunir les conditions nécessaires pour favoriser une croissance économique plus forte, renforcer la stabilité et promouvoir une bonne gouvernance et l'Etat de droit dans les pays concernés. A cette fin, il propose notamment la création dans ces pays d'une zone globale de libre-échange, et une coopération renforcée dans le domaine de la sécurité et de l'efficacité énergétiques, de l'environnement et des petites et moyennes entreprises (PME), l'assouplissement des conditions d'obtention de visa et une aide à la société civile. Il crée un cadre multilatéral qui encourage la participation d'institutions internationales et de donateurs privés, et qui est censé rendre ses objectifs plus faciles à atteindre.
9. Le partenariat est ciblé sur les six pays qui possèdent un potentiel largement inexploité de croissance économique. L'Union européenne – en tant que partenaire commercial principal et naturel, en raison de sa proximité géographique – a directement intérêt à soutenir leur développement économique⁴. Une intégration

plus étroite de ces pays avec l'économie de l'Union européenne renforcerait la sécurité énergétique de l'Europe, favoriserait les contacts au niveau individuel et faciliterait la collaboration avec des pays tiers, comme la Russie.

10. En fait, la Fédération de Russie pourrait être sur le point d'assumer un nouveau rôle plus actif dans le Partenariat oriental, qui faciliterait le dialogue. Le Parlement européen envisage de permettre à des pays tiers (à examiner au cas par cas) de prendre part à des projets concrets, à des activités et à des réunions en lien avec les plates-formes thématiques et les initiatives phares, sous réserve que les pays en question concourent à la réalisation d'objectifs servant certains objectifs généraux du Partenariat oriental. En ce qui concerne la Russie, cette possibilité dépendrait assurément du fait que Moscou consolide son rôle dans un espace européen avec lequel il partage des frontières et dont l'histoire et la culture sont également proches des siennes, à d'autres égards.

11. Les partisans du partenariat soulignent que bien qu'en période d'incertitude économique et de lassitude liée à l'élargissement, l'Union européenne pourrait estimer qu'elle a des questions plus urgentes à traiter que les relations avec ses voisins orientaux, une politique de voisinage ciblée et volontaire pourrait refléter un intérêt clairvoyant et de principe.

12. Le présent rapport vise à analyser et à comprendre l'impact de ce nouvel instrument de coopération sur les six pays partenaires et sur leurs relations avec l'Union européenne et la Grande Europe dans une optique socio-économique et politique. Il se penchera sur les attentes des divers acteurs impliqués et sur le potentiel de participation de différentes institutions européennes afin de bâtir des rapports fondés sur une véritable solidarité, la coopération économique paneuropéenne et le progrès humain. Le rapporteur exprime sa reconnaissance aux autorités arméniennes, géorgiennes et ukrainiennes d'avoir fait part de leurs points de vue sur le sujet au cours de ses visites d'information⁵.

2. Aspirations des parties prenantes

2.1. Éviter les doublons, la démesure, les approches de haut en bas et les tensions

13. Le Partenariat oriental n'est pas la première initiative qui associe directement les voisins de l'est de l'Union européenne. De ce point de vue, il importe véritablement d'éviter les doublons. Les préoccupations liées aux doubles emplois internes portent sur certaines activités menées au titre de plates-formes thématiques et d'initiatives phares (concernant l'environnement, l'efficacité énergétique, etc.) et d'autres programmes sous-régionaux de l'Union européenne (comme la Synergie de la mer Noire). Jusqu'ici, la Commission européenne a pris soin de souligner la «complémentarité» entre le Partenariat oriental et la synergie dans les domaines liés à la bonne gouvernance, à l'énergie, au commerce, à l'environnement, aux transports et à l'assouplissement des conditions de visa.

14. Dans la mesure où l'Union européenne éprouve en ce moment une certaine lassitude face aux perspectives d'élargissement, la plupart de ses Etats membres considèrent le Partenariat oriental comme une alternative à l'élargissement satisfaisante et moins radicale que la PEV, et un moyen d'éviter de solliciter excessivement l'Union européenne et ses «partenaires» de l'est de l'Europe. Cependant, certains verront peut-être de la démesure dans la volonté de consacrer la même attention à l'ensemble des Etats plutôt que de privilégier ceux où la politique de l'Union européenne produit le plus d'effets, comme l'Ukraine, la Moldova et la Géorgie⁶.

15. Il serait utile de recevoir des précisions de la Commission européenne sur le financement des activités dans le cadre des différents programmes, en particulier parce que d'aucuns doutent qu'étant donné la crise financière actuelle, l'Union européenne soit capable d'affecter les crédits réservés à cette fin⁷. Dans le cadre des accords d'association avec ses partenaires orientaux, l'Union européenne sera limitée à un montant de

4. Štefan Füle, [commissaire européen](#) pour l'élargissement et la politique européenne de voisinage, «[Le partenariat oriental, de nouveaux défis pour les milieux économiques de l'Union européenne](#)», Centre tchèque de Bruxelles, 4 mars 2010.

5. Le rapporteur s'est rendu à Erevan (19-21 octobre 2010), à Tbilissi (21-23 octobre 2010) et à Kiev (18-20 novembre 2010) où il a tenu des réunions avec des députés, des représentants des ministères de l'Economie et des Affaires étrangères, et avec des représentants d'organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine économique.

6. Nicu Popescu et Andrew Wilson, [The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood](#) (Les limites d'un élargissement édulcoré: la puissance européenne et russe dans un voisinage troublé), ECFR, juin 2009.

7. Natalia Shapovalova, «[The EU's Eastern Partnership: still-born?](#)» (le Partenariat oriental de l'Union européenne mort né?), *Policy Brief*, no 11, FRIDE, mai 2009.

600 millions d'euros pour atteindre les objectifs du partenariat (outre les fonds affectés par le biais de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, de la facilité de gouvernance, de la coopération transfrontalière, des opérations de financement via la Facilité d'investissement pour le voisinage etc.)⁸. Ces crédits devraient couvrir une période de quatre ans. En 2010, les crédits affectés sont d'environ 85 millions d'euros seulement, puis seront de 110 millions d'euros en 2011, de 175 millions d'euros en 2012 et finalement de 230 millions d'euros en 2013. Ils seront alloués aux six pays cibles en fonction d'une batterie de critères reflétant les «besoins» et les «résultats de la réforme» de ces pays.

16. Le rapporteur est convaincu que la recherche de la croissance économique dans les pays concernés par le partenariat doit tenir dûment compte de plusieurs conditions préalables: démocratie stable, prééminence du droit et bonne gouvernance. Ces dernières sont particulièrement importantes étant donné les troubles politiques récents et la persistance des conflits non réglés de la région (conflit Russie/Géorgie et celui du Haut-Karabakh, et problème de la Transnistrie en Moldova) et des particularismes politiques et économiques (au Bélarus), ainsi que les effets de la crise économique en cours. Le partenariat devrait chercher à apaiser plus qu'à raviver les tensions au sein de ces pays et tout autour, et poursuivre une approche de *soft power*.

17. Une façon de créer des conditions qui conduisent à des rapports plus étroits et à une convergence de ces pays avec le reste de l'Europe est de faire participer les institutions et les représentants de la société civile à un dialogue direct avec l'Occident, en favorisant une démocratie reposant sur les rapports humains. De ce point de vue, le principe de «cogestion» du partenariat est assurément une évolution positive. Il reflète un sentiment de responsabilité partagée et vise à donner véritablement leur mot à dire aux pays partenaires en la matière. L'initiative est aussi destinée à remédier à l'absence de consultation suffisante des six pays partenaires lors de l'élaboration des priorités pays par pays dans le cadre des dispositifs antérieurs.

2.2. Six minipartenariats

18. Le cadre bilatéral du Partenariat oriental permet de signer des accords d'association individuels avec les différents pays qui y sont associés. Ces accords doivent jeter les bases d'une zone globale de libre-échange. Ils offrent à ces pays des avantages dont n'avaient jamais bénéficié ni les pays membres de l'AELE dans le cadre de l'EEE, ni ceux qui ont entamé des négociations en vue de l'adhésion. Ils envisagent une délimitation précise et effective entre les pays partenaires de façon que chacun d'eux puisse décider du degré et de la vitesse de l'intégration à l'Union européenne. Pour consolider les accords, l'Union s'est engagée à négocier des accords avec chaque pays individuellement et elle est disposée à soutenir les différents participants en allant au-delà du cadre du Partenariat oriental.

2.3. Attentes en termes de développement économique et politique

19. En général, l'initiative de l'Union européenne a été bien accueillie et a incité les six pays intéressés par le partenariat à escompter une ère nouvelle de relations étroites avec l'Union. Cependant, les aspirations de ces pays diffèrent considérablement. Alors que certains d'entre eux souhaitent adhérer en fin de compte à l'Union européenne (Géorgie, Moldova et Ukraine), d'autres ne semblent pas poursuivre le même but (Arménie, Bélarus et Azerbaïdjan). Cependant, ils souhaitent tous bénéficier de l'enveloppe financière prévue par l'initiative, et favoriser une levée des barrières aux échanges, un assouplissement des conditions de visa et une amélioration de leur sécurité énergétique grâce à un renforcement de la collaboration dans ce domaine.

20. Pour ce qui est de la libre circulation des personnes, le but du partenariat est encore plus ambitieux que celui de la PEV: la coopération en matière de contrôle de l'immigration par l'assouplissement des régimes de visa devrait permettre d'éliminer progressivement les obligations de visa sur le plus long terme. L'application du principe d'intégration devrait, quant à elle, mener à la création d'une zone de libre-échange propice à une circulation plus libre des biens, des services et des capitaux entre les pays de l'Union européenne et ceux du Partenariat oriental.

21. Les contacts humains sont essentiels pour atteindre les objectifs du Partenariat oriental. L'initiative de l'Union européenne vise à renforcer la société civile par le biais du Forum de la société civile du Partenariat oriental, qui donnera la parole à des représentants de la société civile issus des pays participants et qui leur permettra de se former par un échange de savoir-faire et de bonnes pratiques. Les partenaires du Caucase

8. Memo/09/217: «Eastern Partnership – Frequently asked questions», Bruxelles, 5 mai 2009, www.europa.eu.

du Sud espèrent que l'initiative entraînera une participation accrue de l'Union européenne, et en particulier de son représentant spécial, pour régler les conflits gelés existants, ce qui facilitera alors la coopération et le développement régionaux.

22. La nécessité d'un consensus sur le cadre multilatéral proposé pour le Partenariat oriental est sans aucun doute un frein sur la voie tracée. Bien que le partenariat tente d'encourager de diverses manières une coordination multilatérale, celle-ci est difficile à mettre en place en raison des particularités géopolitiques de la région⁹. En effet, les six pays «cibles» du Partenariat oriental ne forment pas un espace géographique contiguë. Trois d'entre eux se trouvent en Europe de l'Est et trois autres, plus au sud-est, dans le Caucase du Sud. Ces pays ont des histoires, des cultures, des situations économiques, politiques et sociales différentes. Gardons aussi à l'esprit que chacun d'eux est actuellement absorbé par un processus de redéfinition de son identité nationale, tout en étant à la recherche d'alliés pour l'aider à concrétiser ses aspirations de croissance et de développement.

23. De plus, les pays du partenariat sont tous confrontés à une série de défis, à savoir:

- à une crise étatique qui résulte d'une mauvaise gouvernance (due à la corruption ou à une notion de la souveraineté parfois mise à mal par des conflits ethniques territoriaux);
- à la crise économique mondiale, qui met actuellement à rude épreuve la stabilité économique et financière nationale et expose au risque de défaut de paiement et aux répercussions politiques qui pourraient en découler;
- à des relations tendues avec la Russie, qui cherche à rétablir son réseau de relations et à protéger ses intérêts dans une sphère où elle exerce traditionnellement son influence et qui forme la base de son identité eurasiennne.

2.3.1. Ukraine

24. Il semblerait que les autorités ukrainiennes souhaitent obtenir des conseils des pays de l'Union européenne sur la réforme de leur Constitution, du système judiciaire et de l'administration. L'Ukraine souhaite tirer partie du partenariat pour améliorer son image internationale, faciliter les rapports qu'elle entretient avec ses voisins et donner un nouvel élan au règlement du problème de la Transnistrie. Sur le plan économique, la création d'une zone globale de libre-échange est considérée comme un moyen de diversifier l'économie ukrainienne afin de réduire sa vulnérabilité à l'égard des chocs (commerciaux) externes et de dégager des recettes plus élevées de ses exportations. L'Ukraine considère la collaboration avec l'Union européenne par le biais du Partenariat oriental comme une voie viable pour une meilleure coopération avec le Fonds monétaire international (FMI)¹⁰. De plus, le partenariat et le traité instituant la Communauté de l'énergie pourraient contribuer à une réelle intégration de l'Ukraine sur le marché énergétique de l'Union européenne, aider à moderniser le système de transit de gaz de ce pays¹¹ et stimuler la poursuite de réformes nécessaires depuis longtemps de son système énergétique national. Cela pourrait contribuer à une dépolitisation des relations énergétiques avec la Russie et à la renégociation de l'accord qui a mis fin à la crise du gaz de janvier 2009, y compris en ce qui concerne le prix des importations de gaz russe. Enfin, la volonté de Kiev de diversifier ses sources d'approvisionnement en énergie et d'accroître son efficacité énergétique pourrait être renforcée.

2.3.2. Moldova

25. La Moldova cherche à améliorer l'efficacité de ses institutions démocratiques et administratives, à donner une nouvelle impulsion au règlement du problème de la Transnistrie et à accélérer le départ des forces armées russes du pays. La signature d'un nouvel accord d'association et la création d'une zone de libre-échange avec l'Union européenne stimuleraient une réforme économique, les échanges, les investissements étrangers, la création d'emplois, la production industrielle et agricole interne et une modernisation de grande ampleur de l'économie nationale¹². Le processus de Partenariat oriental et l'adhésion à la Communauté de l'énergie devraient catalyser la réforme du secteur énergétique moldove, ce

9. Beata Wojna, «Eastern Partnership: The new EU's response to security challenges in the Eastern Neighbourhood», *Panorama of Global Security Environment 2009*, CENAA, Bratislava, 2009, p. 89-100.

10. Nicu Popescu, «The Eastern Partnership in Crisis», www.euobserver.com, 24 mars 2009, et les actualités du FMI.

11. La modernisation des infrastructures de gaz de l'Ukraine pourrait rendre redondant le projet South Stream, car l'ensemble du volume de gaz dont le sud de l'Europe a besoin pourrait être fourni sans construire ce gazoduc fort coûteux à travers la mer Noire.

12. BTI 2010, Moldova Country Report, Bertelsmann Stiftung, 2009, www.bertelsmann-transformation-index.de.

qui contribuerait à attirer des investissements étrangers dans ce secteur, à diversifier les sources d'énergie, à renforcer les capacités de production d'énergie électrique¹³, à développer davantage les programmes liés à l'énergie solaire, éolienne et géothermique, et à rendre le secteur plus transparent dans l'intérêt des investisseurs, des opérateurs, des régulateurs et des usagers.

2.3.3. Bélarus

26. Le Bélarus souhaiterait sortir de son isolement diplomatique et ouvrir une fenêtre sur l'Europe occidentale. Il cherche à moderniser ses infrastructures de transport et de logistique, à tirer parti des flux commerciaux entre l'Europe et l'Asie¹⁴ et à obtenir un assouplissement des conditions de visas. Il pourrait véritablement bénéficier d'un partage d'expériences en matière de restructuration du secteur énergétique afin de diversifier son approvisionnement en énergie. Grâce au Partenariat oriental, il pourrait s'affirmer comme partenaire viable pour le transit d'énergie¹⁵. La participation du Bélarus au Partenariat oriental devrait aider à la modernisation de l'économie grâce à de nouveaux investissements étrangers. Les crédits alloués au pays contribueront à améliorer la compétitivité de ses produits face aux importations, à faciliter la diversification des exportations et à soutenir la croissance économique¹⁶. Minsk souhaite recevoir davantage de fonds de l'Union européenne et normaliser son système commercial avec l'Union en dépit de son intégration étroite au sein de l'union douanière avec la Russie et le Kazakhstan, et de son peu d'empressement à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

2.3.4. Arménie

27. Pour diverses raisons, l'Arménie ne participe pas à plusieurs grands domaines de la Synergie de la mer Noire (énergie, transports, sécurité et environnement maritimes, et pêches). Elle espère que le Partenariat oriental la rapprochera de l'Union européenne, incitera celle-ci à participer davantage à des projets régionaux, aux négociations sur le conflit du Haut-Karabakh et au développement des relations bilatérales avec la Turquie. Le cadre du Partenariat pourrait l'aider à surmonter certaines défaillances structurelles de son système politique. La création d'une zone de libre-échange avec les pays de l'Union européenne stimulera l'économie nationale, contribuera à une diversification de ses partenaires économiques et améliorera le climat d'investissement. Le Partenariat oriental est aussi considéré comme un stimulus pour la réforme macroéconomique¹⁷, et en particulier pour adapter le secteur énergétique grâce à de nouveaux investissements étrangers et à un meilleur accès aux nouveaux marchés d'exportation d'électricité. L'Arménie recherche activement de nouvelles sources de financement; le Partenariat oriental peut l'aider à en trouver pour son projet de nouvelle centrale nucléaire et la modernisation de ses centrales classiques¹⁸. Le passage éventuel du gazoduc Nabucco par le territoire arménien est un projet que les autorités arméniennes souhaitent vivement promouvoir¹⁹.

2.3.5. Azerbaïdjan

28. L'Azerbaïdjan a peu de raisons d'appartenir à la région de la mer Noire et préfère plutôt être associé à la région de la mer Caspienne. Le Partenariat oriental pourrait lui permettre de mieux gérer sa proximité avec la Russie et l'Iran, de s'affirmer comme un acteur énergétique essentiel à l'échelle régionale et internationale, et d'obtenir le soutien de l'Union européenne et de la communauté internationale pour assurer la sécurité de ses infrastructures énergétiques stratégiques. L'amélioration de l'environnement économique et du climat d'investissement et la lutte contre la corruption sont des défis majeurs. La société civile azerbaïdjanaise nourrit de grands espoirs à l'égard du Partenariat oriental, y compris par un assouplissement du régime de visas avec l'Union européenne. La création d'une zone de libre-échange avec l'Union stimulerait la diversification de l'économie nationale et aiderait à transformer progressivement le pays en pôle régional des réseaux de transport²⁰. Cependant, le pays doit aussi accomplir davantage de progrès pour adhérer à l'OMC.

13. Comme la centrale électrique d'Ungheni, qui est un projet tchèque.

14. Tatiana Manenok, «*Vorota*» v *Tamožennyj sojuz i «Vostočnoe partnerstvo»* (Les «portes» de l'Union douanière et le «Partenariat oriental»), 11 novembre 2009.

15. Nina Romanova, Igor Kolchenko et Ivan Kirilenko, *Vostočnoe partnerstvo ES: perspektiva dlja Belarusi* (Le Partenariat oriental de l'Union européenne: perspective pour le Bélarus), 7 mai 2009.

16. Andrej Egorov, *Vostočnoe partnerstvo: dejstvija novye – problemy te že* (Le Partenariat oriental: nouvelles mesures, problèmes inchangés), 8 juin 2009, <http://euobelarus.info/content/view/3310/166/>.

17. www.economywatch.com/world_economy/armenia/.

18. Vahe Davtyan, *Russia-USA-Iran and Energy Security of Armenia*, Noravank Foundation, 26 octobre 2009; www.keghart.com/Noravank_Energy_Security_Armenia.

19. S. Sarukhanian, «Nabucco Gas Pipeline and Armenia», *Energy and Regional Security*, no 3, 2009, p. 3-8.

2.3.6. Géorgie

29. Pour la Géorgie, le Partenariat oriental est synonyme d'une relation plus étroite avec l'Union européenne, ce qui pourrait faire avancer le règlement du conflit et l'instauration de la confiance avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. L'économie géorgienne a un besoin urgent d'investissements. La gouvernance (notamment dans les domaines constitutionnel, judiciaire et de l'administration régionale) et les réformes économiques (amélioration du système fiscal et du climat des affaires) progressent toutefois à une vitesse impressionnante. Déjà en 2006 et en 2008, la Banque mondiale qualifiait la Géorgie de championne du monde des réformes. Le Partenariat oriental pourrait servir de catalyseur pour attirer des fonds afin de faire face aux séquelles de la guerre avec la Russie et à la crise financière mondiale, de stimuler le développement des secteurs agroalimentaire, financier, manufacturier et touristique, de faire progresser la diversification de l'approvisionnement en énergie, de renforcer la sécurité énergétique²¹ et d'aider la Géorgie à s'affirmer comme un partenaire fiable pour les grands projets de transit de l'énergie.

2.4. Les quatre plates-formes thématiques

30. Le Partenariat oriental conjugue relations bilatérales et coopération multilatérale dans le but d'encourager les pays partenaires et l'Union européenne à échanger des vues sur les politiques et les questions d'intérêt commun, et de bâtir un modèle sur la base de bonnes pratiques. Le partenariat couvre un espace aux degrés variables de consolidation démocratique et de respect des droits de l'homme. Il devra affronter de graves problèmes liés à la corruption et combler les lacunes en matière de gouvernance. La région abrite de grands pôles de la contrebande et du trafic illégal, tandis que la piètre gestion de nombreux passages transfrontaliers entrave la mobilité légitime. La persistance de plusieurs conflits non réglés rend la situation d'autant plus difficile.

31. Dans la plupart des pays en question, la crise économique et financière a ralenti la croissance et le manque de transparence dans le milieu des affaires freine le développement des PME. Qui plus est, la région est confrontée à une multitude de difficultés dans le secteur des transports, en particulier pour l'établissement de liaisons entre les pays partenaires, d'une part, et de connexions avec les axes du réseau transeuropéen, d'autre part. La sécurité énergétique est une autre préoccupation commune des partenaires, dont les réseaux énergétiques pourraient être mieux reliés à ceux de l'Union européenne. L'efficacité énergétique est faible et l'offre d'énergies renouvelables reste limitée.

32. Les pays de la région doivent résoudre une batterie de problèmes aux échelons international, régional, transfrontalier et national. Ils nourrissent l'espoir d'une association politique plus étroite et d'une intégration économique plus profonde avec l'Union européenne afin de développer leurs économies et d'améliorer les rendements nationaux. Par conséquent, dans le cadre du dispositif du partenariat, ils devront adapter leur législation et leurs dispositions réglementaires aux acquis communautaires, à la fois pour créer un climat de confiance accrue chez les partenaires et pour renforcer la stabilité et la sécurité dans toute la région.

33. La stratégie à employer pour surmonter les difficultés identifiées au cours de l'étape précédente devra se fonder sur quatre priorités. Ces priorités correspondent aux quatre plates-formes thématiques mises en place par la Commission européenne dans l'intention de jeter les bases d'un débat libre et ouvert sur les thèmes principaux et sur les objectifs à court et moyen termes du partenariat: la démocratie, la bonne gouvernance et la stabilité; l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'Union européenne; la sécurité énergétique; et les contacts humains.

2.4.1. Démocratie, bonne gouvernance et stabilité

34. Pour la démocratie et la bonne gouvernance, l'assistance proposée sera guidée par la capacité des pays concernés à mettre en œuvre les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et aux normes démocratiques. Sur la base de l'expérience de l'Union européenne quant à l'amélioration du contrôle des frontières, cette assistance servira à établir une gestion intégrée des frontières dans les pays du Partenariat oriental.

20. Tigran Mkrtchyan, Tabib Huseynov et Kakha Gogolashvili, «The European Union and the South Caucasus; Three Perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus», Europe in Dialogue, 2009/1, Bertelsmann-Stiftung, http://aei.pitt.edu/11116/01/xcms_bst_dms_28297_28302_2.pdf.

21. Valeri Tchetchelachvili, «The Future of Energy Security in Eurasia: the View from Georgia», discours lors de la session du 60e anniversaire de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, février 2005.

2.4.2. Intégration économique et convergence avec les politiques de l'Union européenne

35. Pour le développement économique, l'assistance favorisera le développement local en encourageant la coopération entre les régions frontalières et en aidant certaines régions à coopérer avec celles de l'Union européenne dans le cadre des programmes transnationaux existants. Elle contribuera également à améliorer le climat des affaires grâce à des services de conseil aux PME plus disponibles et à un accès facilité aux sources de financement. Dans le domaine des transports, l'assistance de l'Union se concentrera sur la connexion des réseaux de transport européens aux grands axes transeuropéens et sur les activités régionales qui visent à hisser les infrastructures concernées au niveau des normes européennes.

2.4.3. Sécurité énergétique

36. Dans les secteurs de l'énergie des pays du Partenariat oriental, il y a encore beaucoup à améliorer en termes d'efficacité et d'utilisation de ressources renouvelables. Un soutien sera également apporté pour la protection de l'environnement, des terres et des ressources naturelles.

2.4.4. Contacts humains: encourager l'intégration dans l'Union européenne et la coopération régionale

37. La dimension multilatérale du Partenariat oriental est essentielle pour promouvoir l'intégration dans l'Union européenne et l'assistance sera destinée aux activités réalisées à cette fin. La coopération dans ce domaine devrait avoir pour objectif de soutenir de nouveaux programmes de promotion des contacts répartis selon des piliers thématiques (éducation et formation, culture, jeunesse, société de l'information et recherche), en particulier par le biais de groupes d'experts, de programmes de jeunesse et d'un forum de la société civile. Enfin, la participation au programme «Jeunesse en action» et l'appui à la coopération culturelle et au dialogue interculturel seront renforcés. Des activités similaires au titre de la Synergie de la mer Noire et de la Northern Dimension se poursuivront en parallèle.

2.5. Un élan extérieur pour des réformes structurelles et de gouvernance

38. L'histoire de l'élargissement de l'Union européenne montre que les perspectives d'intégrer l'Union sont un stimulant puissant. Le Partenariat oriental ne modifie pas l'approche en général décourageante de Bruxelles sur le plan de l'adhésion, mais il indique clairement, étant donné ses implications, qu'à long terme, l'Union européenne aura du mal à justifier le maintien de ses partenaires orientaux en dehors du club²². Le Partenariat oriental définira le degré d'engagement de l'Union, en partant de la capacité des pays partenaires à atteindre les objectifs de la réforme²³ convenus d'un commun accord. L'Union européenne n'offrira de nouveaux avantages que face aux progrès réalisés par les pays partenaires sur le plan de la réforme politique et économique. Cela implique en fait que les «six» doivent se réformer avant que l'Union européenne n'examine sérieusement leur souhait d'adhésion.

39. Des modèles de coopération entre les pays du Partenariat oriental et l'Union européenne ont été mis à l'épreuve au moment de préparer l'élargissement en deux étapes de l'Union vers l'Est, en 2004 et 2007, puis réintégrés dans la PEV. Dans ce contexte, un rapprochement progressif vers le modèle de l'Union européenne serait possible grâce à un alignement progressif mais néanmoins déterminé des pays partenaires sur les acquis communautaires, avec pour résultat l'affectation des crédits en fonction des progrès réalisés par les pays partenaires. Ainsi, la feuille de route préliminaire pour l'Ukraine énumère les mesures de réforme prioritaires²⁴ dans sept domaines, assorties d'objectifs spécifiques sur les court, moyen et long termes (six mois, six à dix-huit mois et plus de dix-huit mois respectivement) à compter d'avril 2010.

40. Dans la mesure où la plupart des pays européens connaissent des difficultés économiques, les financements de l'Union européenne sont encore plus importants que dans une phase de croissance économique régulière. L'Union européenne offre déjà des financements aux pays du Partenariat oriental par le biais de programmes bilatéraux dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). De plus, les pays du Partenariat peuvent demander des crédits dans le cadre de la Facilité de la

22. Petr Kratochvil, «Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership», *Central European Journal of International and Security Studies*, janvier 2010.

23. Communication de la Commission européenne, «L'Europe élargie – voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud», COM(2003)104 final, mars 2003.

24. Ces mesures portent sur les réformes politiques, la stabilité macrofinancière, le climat des échanges et des affaires, la mobilité, le secteur de l'énergie, l'environnement et l'aviation civile. D'après Iryna Solonenko, *The EU's "transformative power" towards the Eastern neighbourhood: the case of Ukraine*, dans le cadre du Study Programme on European Security, août 2010.

gouvernance, de la coopération transfrontalière, et de la Facilité d'investissement pour le voisinage. A la suite de l'examen à mi-parcours des programmes actuels de l'Union européenne avec les pays voisins, les financements sont restés stables pour la période 2011-2013 pour renforcer la coopération politique et promouvoir l'intégration économique entre l'Union et ses voisins orientaux²⁵.

41. L'Union européenne influence et encourage aussi ses pays partenaires par le biais d'autres institutions et organisations. Ainsi, la voix de l'Union au FMI devient un facteur de poids en temps de crise, car Bruxelles peut apporter son soutien à des plans de sauvetage du fonds, comme dans le cas de l'Ukraine et du Bélarus. Tant que les effets de la crise se feront sentir, l'Union européenne pourra imposer davantage de conditions aux pays partenaires. En d'autres termes, tant que durera la crise, l'Union pourra avoir davantage d'influence avec les mêmes engagements financiers.

42. Cinq des six membres du partenariat sont membres à part entière du Conseil de l'Europe, si bien qu'ils sont constamment incités à respecter leurs engagements concernant les principes fondamentaux qui sous-tendent les actions de l'Organisation. L'Union européenne, le Conseil de l'Europe et d'autres institutions peuvent activer des synergies afin de suivre et d'encourager les pays concernés à prendre des mesures pour atteindre les objectifs du Partenariat oriental, ce qui est une manière d'accélérer l'avancement de la réforme des structures, de la gouvernance et de la politique économique au sein des pays partenaires.

2.6. Enraciner la stabilité, la prééminence du droit, le respect de la dignité humaine et la prospérité

43. La réussite du Partenariat oriental dépendra de l'engagement des pays participants en faveur de l'initiative. Le degré de respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés et de l'Etat de droit varie selon les pays. En ce qui concerne la démocratie, caractérisée par des élections libres et équitables, une forte opposition et la liberté des médias, seule l'Ukraine dispose d'institutions qui fonctionnent en général comme elles devraient le faire, alors que le Bélarus et l'Azerbaïdjan sont à l'autre extrémité du spectre, la Géorgie, l'Arménie et la Moldova occupant une position intermédiaire.

44. Le Partenariat oriental vise à clarifier le message politique et économique de l'Union européenne à l'égard des pays associés, et à rapprocher de l'Union européenne les pays attachés aux réformes, tout en exportant les valeurs clés de démocratie, de prééminence du droit et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En plaçant les relations avec les six pays en tête de ses priorités de politique étrangère, l'Union européenne écoute avec attention les préoccupations de ses partenaires, mais elle escompte d'eux qu'ils fassent la même chose.

45. Des progrès systématiques vers davantage de stabilité politique, vers une meilleure protection des droits de l'homme, vers le développement des capacités des institutions démocratiques et vers le renforcement de l'Etat de droit, des mécanismes anticorruption, du développement humain, de la prospérité socio-économique et de la participation de la société civile sont la clé de la réussite du partenariat, ne serait-ce que pour favoriser un climat de confiance et renforcer les liens entre les six pays du partenariat eux-mêmes.

3. Approches multilatérales et multifonctionnelles de la coopération institutionnelle pour soutenir le Partenariat oriental

3.1. Faire participer les banques de développement multilatérales européennes (BERD, BEI, CEB et NIB)

46. L'année dernière, les pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud ont subi un recul économique important qui était bien plus sensible qu'on ne l'escomptait, et d'une ampleur bien supérieure à ce qu'il était dans les autres pays où la BERD intervient. Le PIB de la région a baissé de 9 % en moyenne, deux pays – l'Arménie et l'Ukraine – ont connu une contraction à deux chiffres (14,2 % et 15,1 % respectivement). Les pays ont pu éviter une chute incontrôlée de leur monnaie, des crises bancaires systémiques et de fortes poussées inflationnistes, mais la crise financière et économique a révélé que l'économie des pays qui ont des institutions et un cadre de politique macroéconomique faibles était plus vulnérable.

25. «L'Union européenne augmente son concours sur la période 2011-2013 pour renforcer la politique européenne de voisinage», IP/10/221, mars 2010.

47. Il faudra remédier ces prochaines années aux graves problèmes de développement qui ont subsisté dans toute la région. Le cadre du Partenariat oriental pourrait contribuer à approfondir l'intégration des pays intéressés par l'Union européenne, renforcer leurs institutions et réduire leur fragilité économique future, mais cela suppose des actions responsables de part et d'autre, et la participation d'institutions multilatérales de développement capables de fournir une aide concrète aux pays du Partenariat oriental²⁶.

48. La plate-forme multilatérale du Partenariat oriental comprend des institutions financières internationales (IFI), le secteur privé, et des acteurs économiques et sociaux. Un certain nombre d'initiatives phares et le caractère affirmé du programme de travail subdivisé en quatre plates-formes thématiques rendent plutôt prometteuse leur participation au Partenariat oriental. Les principaux investisseurs et prêteurs multilatéraux qui interviennent en Europe centrale et orientale – BERD, groupe Banque européenne d'investissement (BEI) et groupe Banque mondiale – se sont déjà engagés, dans le cadre du plan d'action conjoint des IFI lancé en février 2009, à fournir des crédits pour soutenir le secteur bancaire de la région et prêter aux entreprises les plus touchées par la crise économique mondiale.

49. Le plan d'action, tourné vers l'avenir, mettra l'accent sur le traitement des conséquences de la crise: contraction du crédit, augmentation des prêts non productifs et bilans bancaires faibles. Les IFI aideront les banques et le secteur des grandes sociétés à restructurer et à toiletter leur bilan, à atténuer les risques, et elles prendront des mesures pour stimuler les prêts au niveau interne, en particulier aux PME. Une action sera menée pour faire face aux besoins particuliers de la région, y compris les prêts en monnaie locale et le développement du marché interne de capitaux, en collaboration étroite avec d'autres institutions internationales et européennes et avec les gouvernements.

50. Des représentants de la BEI et de la BERD ont assisté au lancement du Partenariat oriental lors du Sommet de Prague le 7 mai 2009. La Déclaration du Sommet invitait les deux institutions, ainsi que d'autres IFI, à mettre en place une facilité de crédit pour les petites et moyennes entreprises²⁷. En conséquence, la Commission européenne a annoncé, à la fin de 2009, l'affectation de près de 50 millions d'euros pour couvrir deux activités – l'exploitation de centres de conseil économique et le soutien de lignes de crédit aux PME – par le biais de la BERD et de la BEI pour les années 2010-2013. Environ 40 % des fonds seront consacrés exclusivement aux services de conseil économique de la BERD par le biais des programmes TAM et BAS²⁸ (5 millions d'euros par an sur quatre ans). Le reste des fonds (30 millions d'euros) est destiné à soutenir les PME²⁹ par une combinaison de subventions et de prêts.

51. La BEI³⁰ soutient la politique de voisinage de l'Union européenne dans les pays du Partenariat oriental en finançant des projets ayant un intérêt notable pour l'Union, notamment dans le domaine des transports, de l'énergie, des télécommunications et des infrastructures environnementales. Conformément à sa mission dans la région pour 2007-2013, la banque a consacré 3,7 milliards d'euros à l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova, l'Ukraine et la Russie. Les activités au Bélarus sont subordonnées à une approbation ultérieure du Conseil européen. De plus, la BEI a créé en décembre 2009 le Mécanisme en faveur des partenaires orientaux (MPO) doté d'une enveloppe de 1,5 milliard d'euros, grâce auquel elle peut soutenir des projets d'investissement réalisés par des filiales de sociétés européennes ou par des co-entreprises dans lesquelles des sociétés européennes ont une participation. De cette manière, la BEI aide les pays partenaires

26. Alexander Pivovarsky, EBRD Senior Economist, «Crisis transition in Eastern Europe and Caucasus: Implications for the EU's Eastern Partnership», document d'information pour la Conférence sur le Partenariat oriental de Madrid, 27-28 janvier 2009.

27. Cela comprend l'assistance technique pour des études sur le cadre réglementaire; l'assistance technique directe aux PME; et la création d'une facilité conjointe de financement des PME ouverte à d'autres institutions financières. Celle-ci complètera l'aide offerte par le biais de la [Facilité d'investissement pour le voisinage](#), de la BERD et d'autres programmes lancés par des Etats membres ou des IFI (par exemple le Fonds européen en faveur de l'Europe du Sud-Est (FEESE)/ Facilité pour la croissance des petites entreprises du voisinage européen; UE-BERD – Facilité pour les projets d'infrastructure (IPF)).

28. Les programmes de redressement d'entreprises (Turn-around Management, TAM) et de services de conseil économique (Business Advisory Services, BAS) aident des entreprises privées à s'adapter aux exigences de l'économie de marché. Tandis que le programme TAM est axé sur des modifications managériales et structurelles profondes au sein des sociétés clientes, le programme BAS soutient des projets aux objectifs étroitement définis et aux retombées rapides.

29. Notamment par le biais d'une assistance technique aux intermédiaires financiers ou de subvention sous forme de couverture du risque des premières pertes (*first loss risk cover*), de garantie partielle, etc. La BEI doit encore conclure des accords avec les différents pays bénéficiaires. Il faut encore définir la collaboration entre les deux IFI en plus du mémorandum d'accord tripartite signé en 2006 par la Commission, la BEI et la BERD.

30. Le mandat de la BEI hors de l'Union européenne est déterminé par les missions pluriannuelles avec leurs propres priorités, un montant de prêt maximal et une période de validité. Les Etats membres encouragent la BEI à accorder des prêts indépendamment de ses missions. Pour ce qui est des pays visés par le Partenariat oriental, les prêts de la BEI peuvent financer jusqu'à 50 % du montant total des projets.

au cours de leur processus de modernisation et facilite les investissements transfrontaliers entre l'Union européenne et ses voisins orientaux. Actuellement, des capitaux considérables sont toujours disponibles dans le cadre de la mission de la BEI et du MPO; une vingtaine de projets sont en cours d'examen pour un montant total de prêt de 1,8 milliard d'euros³¹.

52. La BERD participe aux discussions menées au titre des piliers thématiques principaux (concernant notamment la démocratie, l'intégration économique et la sécurité énergétique). Elle est disposée à soutenir trois des six initiatives phares (y compris sur le développement des PME, les marchés régionaux de l'énergie, l'efficacité énergétique et la bonne gouvernance de l'environnement). En 2009, la Facilité d'investissement pour le voisinage³² a offert 52,5 millions d'euros pour des projets de la BERD, ce qui en fait la première source de subventions pour la banque. Les subventions déjà accordées par la facilité portent sur 1,5 milliard d'euros de prêts de la BERD et seront complétées par 500 millions d'euros apportés par d'autres IFI à titre de cofinancement. Les subventions servent à réaliser des opérations d'assistance technique indépendamment de tout prêt ou à élaborer des projets d'investissement et à compléter les prêts d'autres IFI.

53. De plus, le Partenariat oriental s'attache à attirer d'autres donateurs pour des cofinancements. Les donateurs internationaux peuvent créer des fondations pour octroyer des subventions afin de promouvoir le développement des pays du partenariat dans divers domaines. Ainsi, le Partenariat pour l'efficacité énergétique et l'environnement en Europe orientale (dit des cinq «E» d'après le titre anglais) a été lancé à l'initiative du Gouvernement suédois lorsque celui-ci assurait la présidence de l'Union européenne. Il proposera des investissements dans des projets liés à l'efficacité énergétique dans les pays d'Europe orientale (en privilégiant à l'origine de grands projets publics en Ukraine) pour une enveloppe globale de 90 millions d'euros.

54. La Moldova et la Géorgie sont les seuls des six pays concernés par le Partenariat oriental à appartenir à la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Le rapporteur renvoie à la déclaration de la CEB lors du Forum du Partenariat pour la Moldova du 24 mars 2010 à Bruxelles, et espère que des engagements pour des projets concrets suivront dans un avenir proche. L'Assemblée devrait encourager un élargissement de la participation de la CEB – directement ou en collaboration avec la BERD, la BEI et la Commission européenne – pour lancer des projets qui favorisent le développement social et les valeurs du Conseil de l'Europe dans ces pays. Elle devrait aussi appeler à nouveau les autorités de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de l'Ukraine à étudier la possibilité d'adhérer à la CEB dans les meilleurs délais.

3.2. Responsabilités des partenaires européens

55. Les principales activités du partenariat associeront non seulement les institutions de l'Union européenne, mais aussi des organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'OSCE, l'OCDE, d'autres institutions financières internationales, des parlements, des chefs d'entreprise, des collectivités locales et un large éventail de parties prenantes venant des secteurs liés aux plates-formes thématiques du partenariat. La Commission européenne a aussi proposé d'encourager la participation de la société civile par la mise en place d'un forum en parallèle pour promouvoir les contacts entre les diverses organisations intéressées (ONG, associations, etc.) et pour faciliter le dialogue entre les autorités du secteur public et elles.

56. Le dialogue envisagé entre l'Union européenne et les pays partenaires aux différents niveaux de gouvernance, outre l'idée de convoquer l'Assemblée parlementaire d'Euronest et un forum de la société civile, montre qu'elle met l'accent sur les composantes sociales et la communication. Il est essentiel de veiller à ce que les forces d'opposition et les ONG indépendantes des pays du Partenariat oriental aient leur mot à dire dans ce dialogue³³. La Commission européenne a aussi invité le Comité des régions à créer une assemblée locale et régionale de l'Europe orientale et du Caucase du Sud pour impliquer les pouvoirs locaux et régionaux.

57. L'OSCE et le Conseil de l'Europe ont un rôle de premier plan à jouer pour promouvoir la sécurité, la stabilité et l'intégrité territoriale de tous les Etats, la démocratie, la prééminence du droit, le respect des droits de l'homme et le respect des engagements et des accords internationaux de la Grande Europe. L'ensemble

31. Philippe Szymczak, *EIB, Supporting European objectives in Eastern Partner Countries*, European Business Association, Kiev, 11 mars 2010.

32. C'est un mécanisme destiné à associer l'Union européenne et des IFI pour financer des investissements dans les infrastructures, l'environnement et le développement du secteur privé. La facilité constitue un cadre de coordination entre les IFI, la Commission européenne et des donateurs bilatéraux. Dans le cadre du Partenariat oriental, elle vise à favoriser les investissements dans le domaine des transports, des interconnexions énergétiques, de l'environnement et du développement socio-économique.

33. Résolution du Parlement européen sur le Bélarus du 17 décembre 2009: P7_TA(2009)0117.

des institutions associées au Partenariat oriental sont collectivement responsables de la poursuite des objectifs de ce programme, si bien que leurs Etats membres doivent envoyer un message cohérent pour soutenir le processus de réforme en vue d'assurer une véritable stabilité économique et politique dans les pays concernés.

58. Les six Etats concernés doivent maintenir le rythme des réformes et montrer qu'ils sont attachés aux principes du droit international, aux valeurs fondamentales (démocratie, prééminence du droit et respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales notamment), à l'économie de marché, au développement durable et à la bonne gouvernance. L'ensemble des pays participants devraient intensifier leur action pour améliorer leur image internationale.

3.3. Contribution de pays tiers

59. Le budget en apparence limité alloué au Partenariat oriental par la Commission européenne montre qu'il est aussi important d'attirer des investissements privés que de développer des partenariats multilatéraux avec toutes les parties tierces intéressées (à savoir les Etats-Unis, le Japon, la Russie, la Turquie, etc.). Les pays tiers pourraient être associés au travail de plates-formes thématiques, de panels ou d'initiatives, que ce soit au cas par cas ou dans le cadre de divers projets en exploitant la proximité géographique ou les relations économiques existantes. La participation de grands acteurs régionaux en tant que tiers (notamment la Turquie et la Russie) pourrait stimuler considérablement le Partenariat oriental. Pour des raisons géopolitiques, la participation de certains pays voisins comme l'Iran se heurtent à certains obstacles, bien qu'elle ne puisse être exclue pour certains projets régionaux³⁴.

3.4. Aménager un espace économique paneuropéen

60. Le Partenariat oriental vise à rapprocher les participants les uns avec les autres et avec l'Union européenne. A cette fin, il suit une approche bilatérale et multilatérale destinée à créer une zone de libre-échange qui devrait, à long terme, devenir une véritable communauté économique de pays voisins. Le processus devrait s'accompagner d'un assouplissement progressif des exigences de visa, et d'actions de soutien des politiques socio-économiques qui visent à réduire les disparités dans chacun des pays partenaires. La mise en place d'une communauté économique de voisinage analogue à l'Espace économique européen³⁵ et fondée sur un système d'accords de libre-échange serait un résultat significatif.

61. L'aménagement d'une zone économique paneuropéenne est compliqué par le contexte économique assez hétérogène où se trouvent les pays du Partenariat oriental et par le fait que l'Azerbaïdjan et le Bélarus n'appartiennent pas à l'OMC. Les études de faisabilité sur des «zones de libre-échange» ont conclu dans la plupart des cas que les pays partenaires n'étaient pas prêts pour une libéralisation commerciale avec l'Union européenne et qu'ils ne le seraient pas avant un certain temps³⁶. Il faudrait que les systèmes économiques des pays du Partenariat oriental développent leurs capacités pour réaliser les réformes structurelles nécessaires et adapter leur cadre réglementaire aux normes de l'Union, ce qui implique un coût financier non négligeable, surtout dans les conditions financières et économiques actuelles. Il ne faudrait pas sous-estimer la difficulté de faire accepter ces mesures sur le plan politique et social.

4. Quel rôle pour le Conseil de l'Europe dans le cadre du Partenariat oriental?

4.1. Continuer de se focaliser sur les valeurs partagées, les compétences techniques et les bonnes pratiques

62. Le Conseil de l'Europe doit assumer un rôle dans l'interprétation et la mise en œuvre du Partenariat oriental. Les bénéficiaires de cet instrument important – qui semble être le plus structuré de tous ceux visant à consolider les relations avec l'Europe de l'Est – sont, à l'exception du Bélarus, membres à part entière du Conseil de l'Europe. En tant que tels, ils sont déjà au centre des programmes d'activités de l'Organisation.

34. Le gazoduc Iran-Arménie permet de diversifier le système énergétique de l'Arménie et de renforcer sa sécurité énergétique.

35. Le modèle de l'EEE a été conçu et exploité par les pays à économie de marché avancée de l'AELE. Il est fondé sur les «quatre libertés» de la Communauté européenne et l'adoption d'une partie du droit communautaire, les Etats n'ayant guère d'influence sur les processus de décision à Bruxelles. Les Etats membres de l'AELE contribuent financièrement au marché unique européen, mais ils ne reçoivent pas de financements de l'Union européenne.

36. Maryla Maliszewska (éd.), *Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement EU – Armenia, EU – Georgia*, Centre for Social and Economic Research (CASE) Network Reports, no 79, 80, 2008.

Toutefois, votre rapporteur juge utile de réaffirmer, dans ce contexte, l'importance du lien entre développement économique, social et politique. Il ne peut y avoir de prospérité durable sans progrès constant en matière de développement humain et d'égalité des chances pour tous les membres de la société.

63. Pour consolider leurs institutions démocratiques, réorganiser leur administration et honorer les engagements qui découlent naturellement de leur appartenance au Conseil de l'Europe, les pays du partenariat devront persévérer dans un processus global de réformes qui implique une participation accrue de la société civile, le renforcement des compétences des institutions et une amélioration de la transparence des processus décisionnels. Le Conseil de l'Europe peut aider les Etats à évaluer l'efficacité des organismes publics et leur permettre d'échanger les bonnes pratiques en matière de gouvernance, s'agissant en particulier du droit électoral, de la réglementation des médias et des systèmes d'équilibre des pouvoirs.

64. Compte tenu des complémentarités et des programmes d'activités conjoints mis en place, il faut continuer de développer les synergies entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne afin de garantir un progrès social, démocratique et économique constant dans les pays concernés. C'est particulièrement nécessaire dans les discussions sur la structure de l'Assemblée parlementaire Union européenne/Voisinage Est (Assemblée parlementaire Euronest), dont la création a été proposée, et compte tenu des ambiguïtés qui l'entourent³⁷.

65. Au cours de ses visites d'information dans les pays du Partenariat oriental, le rapporteur a noté des inquiétudes au sujet de la composition de l'Assemblée Euronest proposée (compte tenu notamment du fait que quelques Etats membres orientaux de l'Union européenne ont pris la majorité des sièges attribués aux eurodéputés alors que bon nombre de grands Etats européens occidentaux sont sous-représentés, et que tous les Etats du partenariat ont la même représentation, quelle que soit leur taille, c'est-à-dire dix députés par Etat). Les méthodes et le contenu de ses travaux futurs, et la polémique sur la participation du Bélarus font également l'objet de leurs préoccupations. Certaines délégations du Partenariat oriental estiment que la mise en place d'une nouvelle assemblée est coûteuse et inutile, et que la dimension parlementaire du Partenariat oriental pourrait être assurée par le biais des organes parlementaires existants (notamment par l'octroi du statut d'observateur auprès du Parlement européen aux députés sélectionnés des pays du Partenariat oriental).

66. Il importe de maintenir, d'améliorer et de consolider les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe avec les pays du Partenariat oriental dans le domaine de la coopération interparlementaire, et ce à tous les niveaux. A cette fin, il serait bon de recourir aux mécanismes établis par l'Assemblée, d'associer l'Assemblée (et, à travers elle, des parties tierces au Partenariat oriental) aux travaux d'Euronest et éventuellement de créer une «troïka parlementaire» du Partenariat oriental (comprenant le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) de manière à étayer sa future structure, notamment dans l'optique de coordonner les positions à l'égard du Bélarus³⁸.

67. Le Conseil de l'Europe dispose de puissants instruments et d'une vaste expérience qui peuvent être utiles au Partenariat oriental pour établir la confiance, régler promptement les litiges et favoriser l'esprit de réconciliation. Le renforcement de la coopération interinstitutionnelle entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour atteindre des buts communs ferait passer un message important, à savoir que l'initiative du Partenariat oriental n'est dirigée contre aucun pays tiers et que chaque Etat adhérent au partenariat doit entretenir de bonnes relations avec tous ses voisins. L'Union européenne doit établir un bon équilibre entre ses efforts pour promouvoir la démocratie, encourager la modernisation économique et instaurer des relations plus étroites avec les pays du Partenariat oriental. Le Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne constitue une bonne base de coopération entre les deux organisations pour accélérer la réalisation du Partenariat oriental.

68. Il est donc très important pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'évaluer les effets du partenariat sur ses propres travaux et ceux de l'Organisation, et de suivre attentivement la mise en œuvre du Partenariat oriental dans cette région d'une importance stratégique croissante pour l'ensemble de l'Europe.

37. L'Assemblée parlementaire Euronest comprendrait 60 membres du Parlement européen et dix députés de chaque Etat adhérent au partenariat: Azerbaïdjan, Arménie, Bélarus, Géorgie, Moldova et Ukraine. On ne sait toujours pas qui représentera le Bélarus.

38. Suite aux débats de l'Assemblée au cours de la partie de session d'avril 2010, les contacts à haut niveau de l'Assemblée avec le Gouvernement et le Parlement du Bélarus ont été suspendus.

69. L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine prennent part aux travaux du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)³⁹ et en bénéficient. L'Arménie et la Moldova participent également aux activités de Moneyval (le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme)⁴⁰. Le Bélarus devrait être invité à devenir partie aux Conventions civile et pénale relatives à la corruption, ce qui lui permettrait d'adhérer au GRECO et à ses procédures d'évaluation. Il pourrait aussi adopter la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE no 198) dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi de Moneyval. Il y a également lieu de se féliciter du fait que l'Azerbaïdjan, la Géorgie et l'Ukraine soient parties à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STE no 127)⁴¹.

4.2. Soutenir l'intégration économique paneuropéenne: passer de la parole aux actes et aux engagements sur le long terme

70. Le Partenariat oriental de l'Union européenne est largement considéré comme une offre de meilleure qualité que la PEV, qui s'est avérée inefficace face aux différences intrinsèques entre les voisins de l'Union et a affaibli les perspectives d'adhésion de pays d'Europe de l'Est.

71. Bien que la nouvelle proposition demeure essentiellement bilatérale, elle instaure cependant un élément multilatéral sur la base des précédents programmes. Cela lui donne une apparence plus ambitieuse, plus souple et plus efficace en comparaison d'autres initiatives régionales. Son mode de fonctionnement – y compris des réunions régulières à différents niveaux, une assemblée parlementaire et un forum de la société civile – crée les conditions requises pour un échange d'idées fructueux et constructif. Les accords d'association envisagés étayaient quant à eux les intentions sérieuses de l'Union européenne sur le long terme. L'objectif global est de favoriser une transformation sans à-coups des voisins de l'Est en démocraties opérationnelles dotées d'économies de marché fiables et transparentes.

72. Le principal atout du partenariat réside dans la possibilité de proposer des associations différenciées avec l'Union européenne pour permettre aux pays concernés d'établir des relations qui correspondent à l'état d'avancement de leur développement socio-économique, à leur maturité démocratique et à leurs ambitions politiques.

73. Le Partenariat oriental ne propose pas d'adhésion à l'Union européenne à la clé. Chaque bénéficiaire évoluant à une vitesse qui lui est propre, l'on pourrait toutefois s'attendre à une course à l'alignement des dispositions réglementaires nationales sur les acquis de l'Union et à l'utilisation d'autres éléments intégrés attrayants, tels les initiatives phares et le cadre multilatéral. Cela étant, l'Union semble disposée à faire en sorte que le Partenariat oriental garde tout son sens et sa pertinence pour l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldova et l'Ukraine. Le plus grand défi sera d'employer une approche donnant-donnant de façon à stimuler les progrès en matière de développement et d'intégration régionale⁴².

74. Plusieurs problèmes viennent briser l'élan initial du Partenariat oriental: une profonde et vaste crise économique, une instabilité politique persistante chez les voisins de l'Est et un certain ressentiment d'autres partenaires de l'Union européenne quant à l'ambiguïté de cette initiative. Malgré cela, l'humeur générale est à l'optimisme. Au bout du compte, le succès de cette initiative dépendra de la capacité de ses bénéficiaires à atteindre les objectifs ambitieux fixés par la Déclaration de Prague et à s'appuyer sur ce dispositif pour accélérer la progression des réformes nationales et de la modernisation de la gouvernance. Il serait bon d'établir des repères et de fixer des délais propres à chaque pays pour la réalisation des principaux objectifs et pour assurer une évaluation des progrès de bonne qualité.

75. Il importe que l'Union européenne et les pays partenaires perpétuent leur soutien politique au Partenariat oriental. L'objectif d'alignement des dispositions réglementaires nationales sur celles de l'Union doit rester au cœur du partenariat. Enfin, des précisions devraient être apportées sur l'aide financière destinée aux pays du Partenariat oriental pour stimuler les réformes et faciliter le renforcement de leurs capacités, notamment en ce qui concerne leurs travaux pour la suppression des entraves au commerce, l'amélioration des normes de qualité et du climat des affaires, et la rationalisation des procédures douanières.

39. Le Bélarus est membre associé de la Commission de Venise.

40. L'Ukraine a signé mais pas encore ratifié la Convention no 198.

41. La Géorgie et l'Ukraine ont également signé le Protocole d'amendement (STCE no 208) à cette convention.

42. Anna Michalski, «The Eastern Partnership: time for an Eastern Policy of the EU?», *European Policy Analysis issue*, 14-2009, Swedish Institute for European Policy Studies.

5. Conclusions et recommandations

76. En vue d'aider les Etats voisins situés à l'est de l'Union européenne à mettre en œuvre des réformes économiques et politiques indispensables, les propositions suivantes ont été formulées:

- l'Union européenne devrait faire son possible pour parvenir à une meilleure coordination et pour clarifier les rôles respectifs des diverses organisations internationales à l'égard du Partenariat oriental. Cela concerne l'OTAN, l'OSCE, la BERD, la Banque mondiale, le FMI et le Conseil de l'Europe⁴³;
- les pays qui ont lancé l'initiative du Partenariat oriental devraient continuer à prendre fait et cause pour les voisins de l'Est au sein des institutions de l'Union européenne. En ce sens, la Pologne et la Suède pourraient poursuivre les consultations avec d'autres membres de l'Union, voisins des pays du partenariat (c'est-à-dire avec d'autres membres du Groupe de Visegrad (République tchèque, Hongrie et République slovaque), les Etats baltes, la Bulgarie et la Roumanie)⁴⁴;
- l'initiative du Partenariat oriental devrait répandre un message politique clair et unifié de soutien de l'Union européenne aux réformes démocratiques, aux réformes axées sur le marché, ainsi qu'à la consolidation de l'Etat, de la gouvernance et de l'intégrité territoriale des partenaires⁴⁵;
- le fait d'augmenter les fonds disponibles pour le Partenariat oriental, la taille des délégations de la Commission européenne et l'aide ciblée aux pouvoirs publics dans les pays du Partenariat oriental attesterait de l'importance que l'Union européenne donne à cette priorité politique⁴⁶. Le nouveau Service européen pour l'action extérieure pourrait aider à augmenter les capacités du partenariat⁴⁷, en maintenant l'accent des Etats membres de l'Union sur les moyens et ressources déployés pour le partenariat, et en encourageant les liens avec d'autres pays du continent hors de l'Union européenne⁴⁸;
- le ferme engagement de l'Union européenne pour faire respecter plusieurs conditions devrait montrer que l'établissement de relations privilégiées avec elle dépend d'un engagement plus fort de la part des pays cibles du Partenariat oriental envers l'Etat de droit, la démocratie et la protection des droits de l'homme, conditions préalables à la croissance économique et à la prospérité⁴⁹;
- le développement d'une synergie fonctionnelle entre le Partenariat oriental et la Synergie de la mer Noire est à la fois nécessaire et inévitable sur le long terme. Cela implique de mieux définir les moyens employés et les missions des deux programmes, ainsi que l'établissement d'un réseau permanent de communication⁵⁰;
- au moment de façonner ses politiques régionales en matière d'énergie et de sécurité, l'Union européenne devrait renforcer la coordination entre le Partenariat oriental et ses négociations avec la Fédération de Russie sur le nouveau partenariat et l'accord de coopération. Cela permettrait d'élargir le soutien au Partenariat oriental, aiderait à instaurer un climat de confiance et favoriserait une coopération régionale pragmatique qui viendrait progressivement à bout des rivalités géopolitiques⁵¹;
- les politiques de l'Union européenne à l'égard de la Turquie doivent être systématiquement prises en compte dans le développement du Partenariat oriental aussi bien au niveau international qu'au niveau local. Le fait de laisser la Turquie de côté pourrait conduire sur le moyen terme à une situation où l'Union devrait se mesurer aux ambitions politiques et économiques de ce pays à la fois dans le Grand Moyen-Orient et dans le Caucase du Sud;

43. *Ibid.*

44. Marcin Lapczynski, «The European Union's Eastern Partnership: chances and perspectives», *Caucasian Review of International Affairs*, Vol. 3 (2) - Spring 2009 (http://cria-online.org/7_3.html#_ftn26); le Groupe de Visegrad comprend la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie.

45. Benita Ferrero-Waldner, ancienne commissaire européenne chargée du commerce et de la politique européenne de voisinage, «Ambitious New Partnership for the East».

46. Petr Kratochvil, «Evaluating the Multilateral Framework of the Eastern Partnership», op. cit.

47. Nils-Sjard Schulz, «Why the EU is not yet a mature development partner», *Policy brief*, no 37, FRIDE, février 2010.

48. Helen Wallace, *ELIAMEP Thesis*, mai 2009, «The European Union and its Neighbourhood: Time for a Rethink».

49. Štefan Füle, Eastern Partnership – New challenges for EU businesses, manifestation organisée à la Czech House à Bruxelles, le 4 mars 2010.

50. «Summary record of the Conference on the Black Sea Region: Link between an Enlarged Europe and its New Neighbourhood» (Bucarest, 15-16 octobre 2009), European Institute of Romania.

51. R. Kefferputz, D. Bachkarev et Heinrich Boll Stiftung, *Beyond zero-sum thinking in the EU's Eastern Partnership*.

- le Partenariat oriental doit formuler clairement des procédures de suivi et une structure d'incitation reliant sans ambiguïtés les niveaux à atteindre aux récompenses. Il importe tout particulièrement d'étudier la possibilité de récompenses sur le court terme au lieu de vagues incitations sur le long terme, par exemple de donner «un rôle à jouer sur le marché intérieur» pour compenser les coûts induits sur le court terme;
- les Etats membres de l'Union européenne devraient coordonner plus étroitement leurs programmes d'aide nationaux en faveur de l'Europe de l'Est. La crise économique devrait les inciter à mettre leurs ressources en commun pour compenser toute réduction des aides en raison de mesures d'austérité budgétaire dans les pays donateurs⁵²;
- l'Union européenne devrait renforcer l'action des agences internationales qui œuvrent pour la stabilisation économique, l'investissement et la croissance du secteur privé dans toute la région, où la participation de l'Union doit converger avec les efforts de la BERD, du FMI et de la Banque mondiale – et pas uniquement de la BEI⁵³;
- l'Union européenne devrait intensifier sa présence dans les médias des pays du Partenariat oriental pour mettre en avant l'identité européenne qu'elle partage avec ses voisins de l'Est. Elle devrait aussi encourager les visites de représentants des Etats membres de l'Union dans les pays du partenariat, ainsi que les relations et la coopération entre le Parlement européen et les parlements locaux, le Comité des régions et les pouvoirs locaux et régionaux des pays concernés⁵⁴. «La continuité» devrait être la devise – tant dans le suivi des progrès accomplis par les Etats participants dans l'initiative que dans le débat au sein des institutions de l'Union – pour que les objectifs du partenariat soient bien visibles aux différents stades du processus;
- au titre de la plate-forme thématique «Contacts humains», l'augmentation du nombre de points d'information de l'Union européenne dans la région contribuerait à faire mieux connaître le Partenariat oriental et d'autres initiatives européennes, et encouragerait un engagement plus profond de la société civile, notamment dans la fonction de contrôle qu'elle exerce sur les gouvernements en matière de réformes. Des programmes d'échanges universitaires (par exemple des échanges d'étudiants, des visites d'études et des formations) pourraient être mis en œuvre à plus grande échelle⁵⁵. Une des caractéristiques principales, identifiée par les pays du Partenariat oriental eux-mêmes et qui constitue l'un des points forts du programme, est l'importance accordée aux relations entre les gens, ainsi qu'à la meilleure compréhension et l'engagement de la société civile comme l'un des acteurs pouvant donner un coup de pouce à la réalisation des objectifs les plus ambitieux du partenariat. On devrait constamment rechercher à établir des synergies entre les institutions et les citoyens;
- les pays du Partenariat oriental pourraient se concerter davantage pour développer ou consolider les liens existants en vue de relever des défis communs, parmi lesquels gérer les migrations, lutter contre le crime organisé transfrontalier, affronter les défis environnementaux, etc. En outre, leurs voisins ont également dû répondre à une multitude de défis similaires – et certains ont mieux réussi que d'autres. S'appuyer sur leur expérience, notamment par des projets de formation et des échanges professionnels, permettrait une meilleure utilisation des ressources locales des pays du Partenariat oriental propice au développement régional et national.

77. En ce qui concerne la contribution du Conseil de l'Europe à la réalisation du Partenariat oriental, le rapporteur estime que l'Organisation devrait concentrer ses efforts sur la promotion des différents aspects de la bonne gouvernance dans les pays du Partenariat oriental. Cela consiste en particulier à promouvoir les mesures de confiance et de renforcement des capacités institutionnelles, une plus grande transparence et une meilleure efficacité de l'administration publique, des systèmes renforcés d'équilibre des pouvoirs, une séparation mieux définie entre les organes décisionnels économiques et politiques pour éviter les conflits d'intérêt, des progrès constants dans la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux, l'économie souterraine et la traite des êtres humains, une meilleure application de la législation; l'intégration des spécificités liées au genre dans toutes les activités, et des mesures en faveur de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux dans toute l'Europe. Il est nécessaire de continuer à

52. Tomas Valasek, *What the economic crisis means for the EU's eastern policy*, Centre for European Reform, avril 2009.

53. Helen Wallace, *op. cit.*

54. Iulian Groza, «Conclusions: From Analysis and Assessment to Policy Advice», «How to improve the European Neighbourhood Policy? Concepts, perceptions and policy recommendations for its Eastern dimension», conférence tenue à Bruxelles les 4 et 5 novembre 2009.

55. «Eastern Partnership and Estonia: Policy Recommendations», International Centre for Defence Studies, www.icds.ee.

influencer la prise de conscience des pays du partenariat quant à leurs capacités de croissance et de développement grâce aux réformes démocratiques mises en œuvre, afin d'éviter l'écart entre les aspirations qu'ils ont à l'égard de cette initiative ainsi que l'enthousiasme manifesté pendant les visites d'information du rapporteur, et les problèmes liés aux calendriers et contraintes bureaucratiques.

78. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe devrait sérieusement envisager d'établir un ensemble de propositions sur le rôle de l'Organisation et sa contribution au processus du Partenariat oriental en vue de les présenter au 2e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Partenariat oriental qui aura lieu au printemps 2011. Le Comité des Ministres devrait aussi chercher à associer le Conseil de l'Europe aux travaux du Comité d'assistance au développement de l'OCDE et à ajouter le Conseil de l'Europe à la liste des organisations internationales éligibles à l'APD (aide publique au développement)⁵⁶ sous forme de contributions volontaires non réservées qui pourraient être affectées aux programmes d'assistance aux pays membres du Conseil de l'Europe, notamment en faveur de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan, de la Géorgie, de la Moldova et de l'Ukraine, ainsi que du Bélarus, dans la mesure du possible. Il est de surcroît nécessaire de veiller à ce que la conférence des OING du Conseil de l'Europe contribue pleinement aux travaux du Forum de la société civile et à d'autres tribunes du Partenariat oriental, selon le cas, et voit la participation d'un large éventail d'organisations de la société civile des pays du partenariat.

56. Les pays européens bénéficiaires de l'APD sont l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Géorgie, la Moldova, l'Ukraine, la Croatie, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. Le Kosovo est également un bénéficiaire. (Cette référence doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.)