

# ÉCOLE DE GUERRE



PROMOTION *VERDUN*

*2015 - 2016*

## L'EUBAM en Moldavie : zones grises et enjeux géopolitiques pour l'Union Européenne

Lieutenant-Colonel Maxime Viornerly

Sous la direction de

M. Philippe Boulanger

Professeur des Universités à l'Institut français de géopolitique  
(Université Paris VIII)

## SOMMAIRE

Sommaire .....	2
Résumé / Summary .....	3
Introduction .....	4
1. La situation « au départ du coup » .....	8
1.1 La création de l'EUBAM ou l'exploitation d'une opportunité géopolitique en 2005 .....	8
1.2 Mission de l'EUBAM .....	9
1.3 Le diagnostic initial matérialise l'importance de l'effort de rattrapage à réaliser .....	14
2. Des réalisations de nature et d'ampleur différentes pour chacun des deux partenaires .....	18
2.1 Un apport technique considérable de l'EUBAM pour les services partenaires moldaves .....	18
2.2 Un apport politique de l'EUBAM pour l'Union européenne réel mais plus modeste .....	25
2.3 La gestion du dossier transnistrien .....	30
3. Limites de l'EUBAM et nouvelles perspectives .....	35
3.1 Des missions ... difficiles dans le contexte moldave .....	35
3.2 Des missions ... impossibles avec les moyens de l'UE ? .....	37
Conclusion .....	41
<b>Annexe 1</b> Données chiffrées .....	42
<b>Annexe 2</b> EUBAM : organigramme 2009 .....	43
<b>Annexe 3</b> EUBAM : organigramme 2016 .....	44
<b>Bibliographie</b> .....	45
<b>Source</b> .....	48
<b>Glossaire</b> .....	49
<b>Table des matières</b> .....	50
<b>Table des documents</b>	
Document 1 : La Moldavie dans ses frontières internationales .....	5
Document 2 : La Moldavie, un pays divisé .....	5
Document 3 : Zone d'action de l'EUBAM .....	10
Document 4 : La Transnistrie administrative depuis le cessez-le-feu de 1992 .....	30
Document 5 : Axes routiers transnistriens .....	32

## **Résumé**

Depuis plus de 10 ans, la mission d'assistance frontalière de l'Union Européenne (EUBAM) œuvre en Moldavie pour mettre en place une gestion de la frontière conforme aux standards européens. De grands progrès ont été réalisés en la matière grâce à cette mission. L'EUBAM a également contribué à accroître l'influence européenne et à répandre les valeurs européennes dans ce pays, au sein de la société civile et parmi la population scolaire. Néanmoins, la corruption demeure un problème majeur, particulièrement au sein des douanes, qui sont, à l'instar des élites moldaves de manière générale, particulièrement affectées par ce mal.

L'EUBAM devait également aider à la résolution de la question transnistrienne. Bien que peu de progrès aient été enregistrés dans ce domaine, le principal mérite de l'EUBAM est ici d'avoir contribué à éviter une détérioration de la situation dans la période particulièrement sensible du conflit russo-ukrainien.

Au final, le bilan de l'EUBAM est, sans surprise, mitigé ; des réalisations techniques sont indéniables mais les élites moldaves ont encore un long chemin à faire avant d'adopter les valeurs européennes et le fleuve Dniestr semble devoir rester pour longtemps encore une ligne de séparation interne à la Moldavie.

## **Summary**

Since more than 10 years ago, the European Union Border Assistance Mission (EUBAM) has been working in Moldavia to implement a border management in accordance with European standards. As a result of this mission, great progresses have been achieved in this field. EUBAM has also contributed to increase European influence within Moldavia and to inculcate European values within its civilian society and scholars. However, corruption is still a major concern, especially in the Moldovan customs and its institutions, which are still plagued with this disease of corruption.

EUBAM should also assist the Transnistrian issue. Weak progress has been witnessed with regard to resolve this problem. The main priority of EUBAM is now to prevent a worsening of the situation between the two banks of the Dniestr river, particularly during the sensitive period of the Ukrainian-Russian conflict.

Lastly, the end result of EUBAM is, not surprisingly, unenthusiastic. Although technical achievements are positive, the Moldovan upper class is still far from adopting the European values, while the Dniestr River continues to be an internal divide for Moldavia.

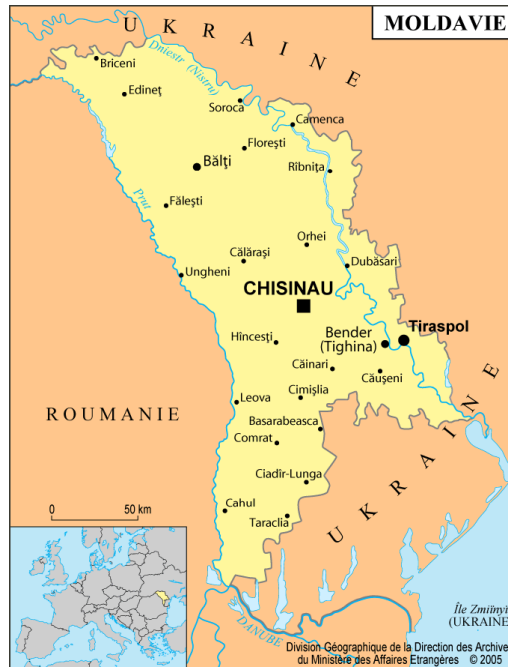


## **Introduction**

Au tout début des années 2000, la Moldavie, dont le territoire est enclavé en Europe orientale entre l'Ukraine et la Roumanie, est un des pays européens qui semble cumuler le plus de handicaps. Pays le plus pauvre d'Europe, son territoire est fracturé politiquement, économiquement et ethniquement. Politiquement, la dislocation de l'URSS, au début des années 1990, a en effet débouché, pour cette ancienne république socialiste soviétique, sur une courte guerre civile au terme de laquelle la partie orientale, située pour l'essentiel sur la rive gauche de la rivière Dniestr, impose son indépendance de fait au reste du pays. Cette indépendance n'étant néanmoins pas reconnue par la communauté internationale, la République autoproclamée du Dniestr, appelée également Transnistrie, devient une zone grise. Économiquement, la planification soviétique a abouti à spécialiser l'Ouest dans les productions agricoles tandis que la partie orientale était fortement industrialisée, le tout trouvant sa cohérence dans l'organisation économique de l'espace soviétique ; la fracture politique s'accompagne de profonds déséquilibres économiques. Enfin, la partie orientale, très cosmopolite, les communautés moldaves, ukrainiennes et russes représentant chacune

environ 30 % de la population, le dernier dixième étant constitué d'autres minorités, est majoritairement russophile ; le restant de la Moldavie, plus homogène ethniquement, les Moldaves étant largement majoritaires, hors les zones autonomes gagaouzes, est davantage roumanophile.

### Document 1 : La Moldavie dans ses frontières internationales



Données géographiques

Superficie 33 851 km<sup>2</sup>

Population 3,5 millions

Source : CIA (<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/md.html>)

### Document 2 : La Moldavie, un pays divisé



Source : Wikipédia

Pourtant, en 2005, avec l'accord de la Moldavie et de l'Ukraine, l'Union européenne déploie à la frontière moldavo-ukrainienne, dont une partie échappe au contrôle de la Moldavie, une mission d'assistance aux frontières, l'European Union Border Assistance Mission, l'EUBAM. Cette mission, dont l'effectif prévu est inférieur à une centaine, ne doit, de plus, prendre en charge que la frontière commune et internationalement reconnue entre la Moldavie et l'Ukraine.

**Quelles sont les attentes initiales des signataires ? Dans quelle mesure l'EUBAM a-t-elle concrètement joué un rôle en tant qu'instrument ou levier géopolitique pour la Moldavie et pour l'Union Européenne malgré une mission précise, une zone d'action limitée et des moyens comptés ? <sup>1</sup>**

L'intérêt de ce sujet est de permettre d'étudier la mise en œuvre d'une politique d'influence européenne, à travers un instrument précis, l'EUBAM, dans des cadres spatial et temporel définis au profit mutuel de deux acteurs principaux, l'Union Européenne et la Moldavie. Si de nombreux travaux existent au sujet de la question transnistrienne en Moldavie, le sujet de ce mémoire ne semble pas avoir fait l'objet de travaux francophones. L'EUBAM a fait l'objet d'une étude néerlandaise<sup>2</sup> mais cette dernière s'est davantage attachée à analyser à quelle stratégie d'influence théorique pouvait être rattachée l'EUBAM. L'apport de ce mémoire sera, à partir de documents factuels, essentiellement les rapports annuels de l'EUBAM depuis 2006 et les mémorandums d'accord entre les signataires, de dresser un bilan critique des réalisations de cette mission après une décennie d'engagement. Ce travail ne semble pas avoir été fait récemment, ou au moins rendu public, par l'Union européenne.

La bibliographie, les travaux universitaires et le témoignage du chargé d'affaires de Moldavie en France m'ont permis d'avoir une bonne appréhension du contexte national, caractérisé souvent par les positions tranchées des parties et la diabolisation de l'adversaire. A contrario, les sources ouvertes de l'EUBAM, en particulier les rapports, sont davantage caractérisés par un discours euphémique et optimiste des chefs de mission ou de service tandis que le ton technique de ces rapports nécessitent de lire un peu entre les lignes pour détecter les fragilités. La principale difficulté de ce mémoire aura été de rencontrer des acteurs de terrain de cette mission, malgré des

---

1 Bien que partie prenante à cet accord, l'Ukraine ne sera abordé dans ce mémoire qu'incidemment, lorsque cela permet d'apporter des éléments d'explications indispensables ou complémentaires.

2 VAN DER LUGT Ruud *EUropean space making in the 'Wild East': An inquiry into the enactment of geostrategies in the Moldova-Ukraine borderland through EUBAM* – June 2011

relances répétées auprès du service communication de l'EUBAM qui semble avoir actuellement pour consigne de ne pas répondre à ce type de sollicitations.

**C'est finalement grâce à l'aide de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles qu'un interlocuteur a pu être identifié.** M. Pierre DYBMAN, management adviser à l'EUBAM entre le 01<sup>er</sup> août 2014 et le 30 novembre 2015, s'est prêté de très bonne grâce et avec disponibilité au jeu des questions-réponses et son témoignage s'est révélé très précieux pour les précisions apportées et pour mieux appréhender certains aspects sensibles de ce sujet. Mes sincères remerciements vont donc à toutes ces personnes qui m'ont apporté une aide précieuse.

En dépit de ses limites, notamment du fait du caractère très technique de certains points qui mériteraient probablement d'être approfondis, ce mémoire a bien pour but d'apporter une réponse à la question de savoir si, en une décennie, soit entre sa création en 2005 et le rapport d'activité 2015, l'EUBAM a été un atout pour la Moldavie et pour l'Union européenne et si cette mission peut illustrer par conséquent la pertinence de la stratégie d'influence utilisée par l'Union Européenne.

Pour répondre à cette problématique, il faudra d'abord prendre le temps d'examiner la situation « au départ du coup ». Puis l'examen des résultats obtenus par l'EUBAM au profit des deux partenaires étudiés dans ce travail sera réalisé. Enfin, il conviendra de s'interroger sur les limites de cette mission et leurs explications.



## **1. La situation « au départ du coup »**

### **1.1 La création de l'EUBAM ou l'exploitation d'une opportunité géopolitique en 2005**

**La chute du mur de Berlin en 1989 puis l'effondrement des régimes communistes à l'est du rideau de fer marquent le début du processus d'intégration de ces ex-satellites de l'URSS au sein des structures occidentales que sont l'OTAN et l'Union Européenne (UE).** Le centre de gravité de l'UE se déplace vers l'Est. L'intégration des pays baltes à partir du 01er mai 2004 étend la frontière commune UE - Russie et rend les relations entre ces deux entités politiques plus délicates. Ces anciennes républiques socialistes soviétiques sont passées à l'Ouest mais comptent de fortes minorités russes tandis que la région de Kaliningrad se retrouve isolée. Par ailleurs, l'UE devient également frontalière des ex-républiques soviétiques de Biélorussie, d'Ukraine et de Moldavie.

**Cette bascule du centre de gravité géographique de l'UE s'accompagne d'une révision de ses priorités géostratégiques.** La conquête de l'est – européen – doit certes être stabilisée mais il faut également bâtir des relations avec ces nouveaux voisins. C'est l'objectif fixé à la Politique Européenne de Voisinage conçue en mars 2001 en direction initialement de la Russie, de l'Ukraine, de la Biélorussie et de la Moldavie et qui va être déployée progressivement.

**Sur cette toile de fond de bouleversements géopolitiques, des mouvements internes à certains acteurs vont avoir un effet d'accélération.** Le bouleversement majeur va être la victoire d'un candidat pro-occidental, Victor Iouchtchenko, à l'élection présidentielle en Ukraine à la suite de la révolution orange en décembre 2004 - janvier 2005. Par ailleurs, en Moldavie, l'impasse qui perdure sur le dossier transnistrien, malgré un pouvoir communiste, aboutit à une ré-orientation plus pro-européenne en politique étrangère. Dans le même temps, les nouveaux ou futurs nouveaux États membres (Pologne pour l'Ukraine, Roumanie pour la Moldavie) vont militer en faveur d'une plus grande implication de l'UE dans cette zone qui montre un intérêt certain pour l'Occident.

**C'est dans ce contexte particulier que la Moldavie et l'Ukraine dépose en juin 2005 auprès de l'UE une requête conjointe demandant son assistance en vue d'améliorer la maîtrise de leur frontière commune et de mettre en place pour la région de Transnistrie un système douanier aux normes internationales.** La rapidité avec laquelle va être instruit ce dossier est

remarquable, l'UE ayant peu la réputation d'une grande réactivité<sup>3</sup>. Il traduit plus particulièrement la volonté d'exploiter une conjonction politique favorable, et potentiellement éphémère (cf *supra*), à même de servir les intérêts de l'ensemble des parties prenantes.

Pour l'UE, cela représente tout d'abord une opportunité unique de prendre pied dans ce pré-carré historique de la Russie. Cela doit lui permettre également d'avoir une meilleure vision de ce qui se passe sur ses nouvelles frontières orientales, et en particulier en Transnistrie. Cette région, décrite par certaines comme « la poudrière de l'Europe »<sup>4</sup>, inquiète alors en raison de sa proximité idéologique avec Moscou et de l'arsenal militaire sur place. L'objectif est de stabiliser une zone géographique désormais frontalière mais politiquement instable et pouvant constituer une menace à des degrés divers pour l'UE.

Les nouveaux dirigeants pro-occidentaux de l'Ukraine se tournent désormais vers l'Europe, conformément à leurs engagements électoraux. Les dirigeants communistes moldaves opèrent quant à eux un rééquilibrage politique, espérant trouver en l'UE un appui pour résoudre le conflit transnistrien, au vu du peu de résultats obtenus auprès de la Russie. Cette convergence d'intérêt explique la signature dès le 07 octobre 2005 du mémorandum d'accord créant l'European Union Border Assistance Mission (EUBAM) mais également sa mise en œuvre effective sur le terrain tout aussi rapide puisque la mission EUBAM débute le 01er décembre 2005 !

## 1.2 Mission de l'EUBAM

**La zone géographique d'intervention de la mission EUBAM est la frontière moldavo-ukrainienne.** Il convient d'insister sur le fait que la Transnistrie n'est pas partie aux accords. Concrètement, sur les 1 222 km de frontières communes entre l'Ukraine et la Moldavie, 470 km échappent donc au contrôle du pouvoir central moldave au profit des autorités de Tiraspol. Par ailleurs, il existe de fait une frontière intérieure, dont la dénomination officielle pour les occidentaux est « délimitation administrative », entre la Moldavie et la région de Transnistrie sur environ 410 km. Cela a plusieurs conséquences. D'une part, l'association de la Transnistrie à toute mesure nécessite une négociation spécifique associant les différents signataires même si la Moldavie a une voix particulière. D'autre part, l'attitude de l'Ukraine vis-à-vis de la Transnistrie est déterminante dans la mesure où elle peut bloquer plus ou moins hermétiquement les flux en provenance ou en direction de la Transnistrie et où elle peut appliquer avec plus ou moins de zèle à

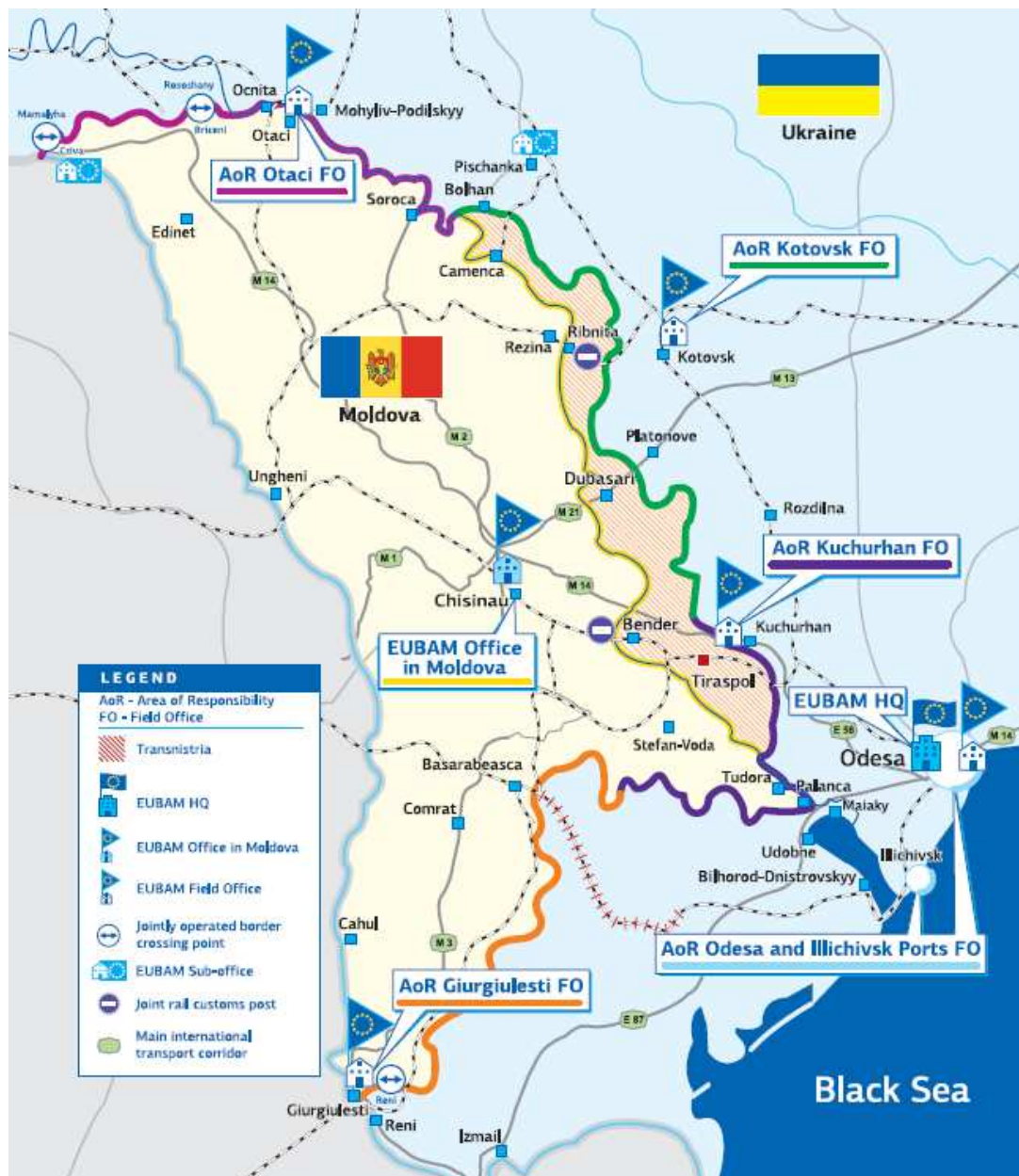
---

3 Bernard Cazeneuve in Commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 07 janvier 2015 en date du 07 mars 2016 p27/48

4 DELEU Xavier *La Transnistrie, poudrière de l'Europe* éditions Hugo et compagnie 2005

la partie transnistrienne les accords signés avec les autorités de Chisinau.

### Document 3 : Zone d'action de l'EUBAM depuis 2005



Source : EUBAM annual report 2015

L'EUBAM va se traduire sur le terrain par le déploiement initial de 69 experts européens<sup>5</sup> soutenus par 40 employés locaux. Au bout de 6 mois, le nombre d'experts européens sera sensiblement augmenté et s'élèvera à 101 ; il se stabilisera aux alentours de ce niveau par la suite. Parmi ces experts, la commission européenne procède directement au recrutement de 32 personnes qui constituent la colonne vertébrale de la mission en raison de leur haut niveau de compétences. Les

<sup>5</sup> Le mémorandum prévoyait 60 personnels, dont 10 cadres, 50 agents devant être fournis par les États membres.

autres personnels, douaniers et gardes-frontières, sont mis directement à disposition de la mission par les États membres et constituent un niveau d'expertise intermédiaire. Quant aux employés locaux, leur nombre va également progressivement augmenter et dépasser également la centaine ; ils étaient ainsi 127 au cours de l'année 2013. Toutefois, l'EUBAM a su adapter la répartition des catégories de personnels en fonction des événements. A partir de 2009, l'EUBAM va évoluer vers un rôle de conseil et d'expertise ce qui va se traduire par une modification des personnels employés, les experts devenant plus nombreux. Mais la réduction de ses moyens financiers dans la décennie suivante va l'amener à diminuer le recours aux experts internationaux. Enfin, à partir de 2014, avec la crise dans l'Est de l'Ukraine, l'EUBAM recrutera davantage de douaniers en vue de renforcer la surveillance physique sur le terrain. Les nations les plus contributrices en personnel sont la Roumanie, la Slovaquie et la Hongrie car ce sont elles qui ont le plus de retombées indirectes, notamment en matière de renseignements.

La frontière moldavo-ukrainienne est subdivisée en 5 zones de responsabilité, chacune rattachée à une antenne locale. Certains postes-frontières sont gérés conjointement par les deux pays. Par ailleurs, dès mi-2006, deux antennes supplémentaires sont créées. L'une est installée à Chisinau dans le but de couvrir la frontière interne entre la Moldavie et la région de Transnistrie. L'autre est installée à Odessa pour prendre en compte les ports d'Odessa et d'Illichyvsck. L'état-major de l'EUBAM est installé à Odessa. En 2007, les implantations de l'EUBAM seront revues en Ukraine de sorte que le dispositif stabilisé s'articulera autour de 6 antennes, trois en Moldavie (Chisinau, Otaci et Basarabeasca) et trois en Ukraine (Odessa, Kuchurhan et Kotovsk).

En 2011, le dispositif territorial est à nouveau aménagé avec la création de deux sous-antennes côté moldave. L'EUBAM a ainsi voulu optimiser le temps de travail des agents affectés au sein des bureaux locaux. En effet, une grande partie de leur travail consiste à se rendre sur le terrain pour surveiller et contrôler. Or, du fait de l'étendue de leur zone d'action et du mauvais état des routes, beaucoup de temps était perdu en liaison ; cela posait le problème du temps effectivement travaillé sur place. Par ailleurs, ces créations ont aussi permis de mieux s'adapter au cycle de travail des personnels locaux.

Un conseil d'administration pilote la mission et, depuis 2009<sup>6</sup>, ses réunions sont bisannuelles après avoir été quadrimestrielles de 2006 à 2008. Initialement, il comprenait, outre l'envoyé spécial de l'Union européenne pour la Moldavie, de hauts responsables des services douaniers et de gardes-frontières de Moldavie et d'Ukraine, une représentation de la Commission européenne, de la présidence du conseil de l'Europe, du Programme des Nations-Unis pour le Développement

---

6 EUBAM, Annual Report, 2009, p. 7

(PNUD), de l'Organisation pour Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), cette dernière ayant un statut d'observateur. Les ministres des affaires étrangères des deux pays signataires pouvaient également participer, ou se faire représenter, lors des conseils d'administration. A compter de juin 2007, le conseil a donné un statut d'observateur aux ministres de la Justice et de l'Intérieur ainsi qu'aux Parquets et à certains services de police moldaves et ukrainiens. Sa composition est restée stable par la suite.

La durée initiale de cette mission est de 24 mois et elle peut être prorogée sous réserve de l'accord des parties prenantes (article 2 al 7).

**D'une manière générale, l'EUBAM a pour mandat d'aider les pays signataires à faciliter les échanges commerciaux et les mouvements de personnes tout en sécurisant les flux qui traversent la frontière.** Ses principaux interlocuteurs sont les services douaniers moldaves et ukrainiens et les services de gardes-frontières moldaves et ukrainiens. Ces quatre services seront désignés par le terme de services partenaires dans le cadre de ce mémoire lorsqu'ils sont désignés collectivement.

Le mandat de l'EUBAM est décrit dans le premier article du mémorandum d'accord et plus particulièrement dans les deux premiers alinéas. L'EUBAM doit apporter une assistance aux organismes gouvernementaux idoines des parties et elle doit favoriser la coordination entre les parties pour les questions ayant trait à la frontière, aux douanes et à la fiscalité ainsi qu'en ce qui concerne le contrôle et l'inspection des flux de personnes et de biens. Ces missions s'exercent non seulement sur la frontière mais également à l'intérieur de ces pays lorsque se réalise un travail en lien avec ces domaines – bureaux de dédouanement, états-majors régionaux ou centraux des services partenaires. Cette assistance s'étend aux travaux ayant pour objectif la mise en place d'un système informatique d'échanges de données aussi bien douanières que relatives au trafic frontalier entre les pays partenaires. Il est à noter également que les signataires sont placés sur un pied d'égalité quant à l'approbation d'éventuels amendements ultérieurs à ce mémorandum (article 4 alinéa 3). De la même façon, il est prévu que les divergences d'interprétation doivent être résolues par la négociation (article 4 alinéa 4). Le but ultime de toutes ces mesures est d'aider la Moldavie et l'Ukraine à augmenter leurs recettes fiscales et douanières.

Le mémorandum d'accord prévoit également des modalités de mise en œuvre originales. En effet, cette mission rend compte non seulement à l'UE mais aussi, et notamment, aux gouvernements moldaves et ukrainiens (article 2 alinéa 1). Tous les partenaires sont formellement placés sur un pied d'égalité quant au contrôle de l'activité de l'EUBAM.

Par ailleurs, les attributions des experts de l'EUBAM sont clairement encadrées. Du fait de

leur mission d'assistance, ils ne peuvent mettre à exécution les lois des pays signataires et n'ont aucun pouvoir exécutif d'une manière générale. Ils doivent s'en tenir à leur rôle de conseil et d'inspection (article 2 alinéa 2). A l'occasion de cette mission, les experts de l'EUBAM ne portent pas d'armes et ne revêtent pas de tenue militaire (article 2 alinéa 12). Enfin, lorsqu'ils franchissent la frontière moldavo-ukrainienne, ils peuvent faire l'objet d'un contrôle mais qui doit être réalisé avec diligence (article 3 alinéa 4). Ainsi, sur la forme comme sur le fond, les experts de l'EUBAM ne doivent pas apparaître comme une force coercitive ou au-dessus des lois locales.

Néanmoins, pour mener leur mission d'assistance et de conseil, ils disposent de réelles prérogatives. Ainsi, ils peuvent réaliser des contrôles inopinés sur toutes les tâches réalisées par les douanes ukrainiennes et moldaves dans le respect des législations des pays hôtes (article 2 alinéa 3). Ils peuvent également requérir les responsables douaniers locaux pour réexaminer ou vérifier des biens et marchandises déjà contrôlés (article 2 alinéa 5). Bien entendu, l'EUBAM offre une aide dans la lutte contre la contrebande de biens et de personnes et contre la fraude (article 2 alinéa 6). Ses experts bénéficient d'une liberté de mouvement sur les territoires ukrainiens et moldaves (article 3 alinéa 3) et peuvent emprunter toute voie de communication (article 3 alinéa 4). Ils peuvent mettre en œuvre des moyens de communication dans la zone de fréquences qui leur a été accordée (article 3 alinéa 6).

De leur côté, les gouvernements moldaves et ukrainiens ont également certaines obligations. En premier lieu, ils ont une obligation de loyauté dans la mesure où ils doivent s'engager pour garantir la réussite de la mission (article 4 alinéa 2). En outre, ces gouvernements assumeront la responsabilité légale pour les actions entreprises par les experts de la mission EUBAM dans le cadre de leur mission (article 4 alinéa 1). Ils s'engagent à faciliter l'action de cette mission par la mise à disposition d'interlocuteurs qualifiés (article 2 alinéa 8).

Ce mémorandum est symptomatique de la manière de procéder de l'UE. Il s'agit de la mise en place de relations égalitaires entre partenaires – bien que la puissance relative de l'UE soit sans commune mesure avec celle de la Moldavie ou de l'Ukraine – , ces relations égalitaires se traduisant par des prérogatives similaires quant aux choix structurants de la mission (adoption des amendements à l'unanimité, traitement des divergences par la négociation, etc).

Malgré cela, les objectifs fixés à l'EUBAM sont ambitieux et de différents ordres. Sur un plan géopolitique, il va s'agir d'une double contribution : au règlement des problèmes relatifs au tracé de la frontière entre l'Ukraine et la Moldavie d'une part et d'autre part, d'œuvrer à la résolution du conflit transnistrien. L'amélioration de la coopération moldavo-ukrainienne quant au contrôle de leur frontière commune et la construction de structures nationales en mesure d'assurer le contrôle effectif de ces frontières est l'autre pan du travail assigné à l'EUBAM.

Pour y parvenir, l'EUBAM doit renforcer les capacités des services partenaires par l'audit et le conseil et développer la coopération entre services, aux niveaux national et international. La lutte contre la corruption est un enjeu majeur. L'amélioration du contrôle des personnes et des biens doit réduire les différents trafics existants et augmenter les revenus douaniers. Cela nécessite la mise à niveau des infrastructures, des procédures et du système de contrôle. Ces étapes sont des préalables et des éléments constitutifs à la mise en place d'un système moderne de gestion intégrée de la frontière, à l'instar de ceux qui existent au sein des pays de l'UE.

La plupart des changements introduits dans la version de novembre 2015 de ce mémorandum seront essentiellement formels. Deux points méritent cependant d'être soulignés. D'une part, la subordination de l'EUBAM à la Commission européenne est mentionnée de manière plus explicite et surtout, parmi les objectifs de l'EUBAM, le dernier mentionné lui enjoint de préparer la fin de mission tout en garantissant la pérennité de ce qui a été mis en place.

### **1.3. Le diagnostic initial matérialise l'importance de l'effort de rattrapage à réaliser**

Sur le terrain dès le 1er décembre 2005, et même si des actions concrètes au profit des services partenaires sont conduites, **la première tâche de l'EUBAM va être de réaliser un diagnostic puis de dégager les axes d'effort prioritaires.** Ces options sont validées lors du premier conseil d'administration de février 2006 et se traduisent par la création de 12 groupes de travail qui vont remettre, à l'occasion du second conseil d'administration de mai 2006<sup>7</sup>, un rapport comprenant 41 recommandations et évaluations des besoins regroupées en neuf chapitre thématiques<sup>8</sup>.

Dans son premier rapport d'activité qui couvre la période décembre 2005/novembre 2006, l'EUBAM s'appuie sur ce diagnostic initial et dévoile officiellement les buts à atteindre qu'elle s'est fixée. Tout en se gardant des marges d'évolution en fonction de priorités nouvelles ou de la réalisation de certains de ses objectifs, elle se fixe 7 résultats à atteindre « expected results (ER) ».

L'objectif de ce mémoire étant d'essayer d'apprécier les résultats obtenus par l'EUBAM dans la réalisation de sa mission, il est important de consacrer quelques lignes à la description de ces résultats attendus et de les illustrer à partir de quelques exemples tirés de la phase d'évaluation.

ER 1 : améliorer les compétences professionnelles des services partenaires au niveau opérationnel et tactique sur les emplacements pertinents (points de passage frontaliers, postes de douane à

---

7 EUBAM Annual report 2005/2006 p. 5.

8 *Ibid* p. 30.

l'intérieur des frontières, ...).

L'acquisition de connaissances techniques de base à chaque niveau hiérarchique doit aboutir à une délégation des responsabilités pour permettre la prise de décisions opérationnelles aux niveaux idoines. Qu'ils soient civils ou militaires, les services partenaires se caractérisent par une structure fortement hiérarchisée et centralisée où les décisions, même simples, sont renvoyées à des échelons supérieurs. La fin de l'emploi de conscrits au sein des unités des gardes-frontières est demandée.

ER 2 : réduire la corruption des services partenaires au niveau opérationnel et tactique.

La bonne information des acteurs frontaliers (travailleurs, transporteurs, entrepreneurs, ...) quant à leurs droits et leurs devoirs est une première mesure à même de réduire la corruption des niveaux d'exécution. Des changements dans les pratiques professionnelles et au niveau des infrastructures peuvent également contribuer à la rendre plus difficile.

ER 3 : améliorer la capacité d'analyse des risques des niveaux stratégiques, tactiques et opérationnels.

Leurs ressources contraintes doivent encourager ces services à travailler utile en privilégiant le ciblage des individus et des entreprises suspectes à une approche statistique. La mise à jour de certains outils utilisés et des actions de formation doivent y contribuer.

ER 4 : améliorer la connaissance des standards et des bonnes pratiques européennes et leur mise en œuvre par les services partenaires.

Il s'agit de procéder essentiellement et en premier lieu à une révolution culturelle en développant le sens du service public, c'est-à-dire la volonté de rendre le meilleur service possible à l'utilisateur. Cela passe notamment par la lutte contre la bureaucratie et les contrôles inefficaces. Par exemple, la délivrance par les unités de gardes-frontières de visas courts ou de transits contribuerait à cet objectif et correspondrait aux standards européens.

ER 5 : au sein de chacun de ces États, développer une approche intégrée de la gestion de la frontière par la coopération et les complémentarités entre les services partenaires ainsi qu'avec les autres agences exécutives de ces États.

La circulation de l'information est un enjeu crucial qui conditionne la performance globale en terme de contrôle de la frontière. Le passage d'une culture du secret et du cloisonnement à une culture du partage approprié du renseignement nécessite un profond changement culturel qui doit être facilité par la mise en place de protocoles d'échanges d'information et par la définition des responsabilités

de chacun dans la collecte de l'information.

ER 6 : améliorer la vue d'ensemble analytique relative à la sécurité de la frontière et aux mouvements transfrontaliers de biens et de personnes.

La mise en place d'officiers de liaisons et d'outils de gestion des données bien utilisés contribuera à cet objectif.

ER 7 : améliorer la coopération transfrontalière entre les services partenaires, y compris par la mise en œuvre d'actions communes spécifiques.

Cette coopération peut se concrétiser par exemple soit par des contrôles communs en vue d'éviter que certains usagers ne subissent des contrôles successifs redondants soit par des opérations coordonnées ponctuelles.

**La Moldavie et l'Ukraine vont bénéficier également d'un financement spécifique de la Commission européenne à travers le programme BOMMOLUK<sup>9</sup>** au titre de la Politique Européenne de Voisinage. Ce cadre plus large que l'EUBAM garantit la pérennité des dispositifs mis en place pour améliorer la gestion des frontières<sup>10</sup>.

D'un montant total initialement prévu de 9 millions d'euros<sup>11</sup>, ce programme est divisé en trois tranches successives. La première tranche a couru de septembre 2006 à fin 2007 et s'est élevée à 3,3 millions d'euros, dont 2,2 millions d'euros consacrés à l'achat d'équipements<sup>12</sup>. Cette première tranche a permis le financement d'équipements informatiques – matériels et logiciels -, de visites d'étude, de véhicules, de formation et d'équipement permettant l'échange d'informations. La deuxième tranche de BOMMOLUK, d'un montant final de 9,8 millions d'euros<sup>13</sup>, a servi à l'achat en 2008 et 2009, au profit des deux pays signataires, de divers équipements opérationnels : scanners mobiles à rayons X, jumelles de vision nocturne thermiques, lecteurs de passeports biométriques, ... et à la création d'un centre de formation pour les gardes-frontières à Kotovsk (UK). Au-delà des achats de matériels, les financements octroyés dans ce cadre ont également pour but de développer les systèmes d'analyse des risques au sein des services partenaires et de dispenser des formations communes à même d'encourager l'esprit d'entraide et de coopération entre les services. Le processus

---

9 BOMMOLUK pour Improvement of Border Controls at the Moldova-Ukraine Border.

10 EUBAM annual report 2007 p 14

11 EUBAM annual report 2005/2006 p 20

12 EUBAM annual report 2007 p 2

13 EUBAM annual report 2008 p 16

de décision concernant les actions à financer repose sur une analyse réalisée par l'EUBAM en liaison avec les services partenaires en vue d'identifier les besoins locaux prioritaires. La procédure d'approvisionnement est réalisée sous la responsabilité du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

Parallèlement à BOMMOLUK, la commission européenne a alloué 31 millions d'euros à la Moldavie pour développer un système de télécommunication au profit de ses gardes-frontières<sup>14</sup>.

A noter que la troisième tranche, d'un montant de 5 millions d'euros, a été entièrement consacrée à des projets ukrainiens<sup>15</sup>.

**Les résultats attendus tels qu'identifiés en 2006 peuvent être assimilés aux objectifs spécifiques mentionnés dans le rapport de 2015.** Leur comparaison permet déjà de dessiner le chemin parcouru en dix ans pour les moldaves. En effet, parmi les sept résultats attendus, quatre ne sont pas repris à un niveau de priorité identique au sein des objectifs spécifiques de 2015.

Il s'agit maintenant d'examiner quels ont été les résultats obtenus aussi bien par les moldaves que par l'Union européenne par rapport aux ambitions initiales.

---

14 EUBAM annual report 2008 p 16

15 EUBAM annual report 2008 p 16

## **2. Des réalisations de nature et d'ampleur différentes pour chacun des deux partenaires**

### **2.1 Un apport technique considérable de l'EUBAM pour les services partenaires**

Transparence, neutralité, fiabilité, résultats, partenariat et service, tels sont les mots d'ordre mis en avant par l'EUBAM auprès de ses interlocuteurs. En effet, sur le terrain, l'EUBAM se veut avant tout une mission technique neutre au profit du partenaire moldave et de sa population.

**L'EUBAM a progressivement réformé et réorganisé en profondeur les services partenaires.** Décentralisation, réduction des niveaux hiérarchiques et adaptation régulière du cadre légal au sein duquel les services évoluent ont été mises en œuvre grâce à l'impulsion de l'EUBAM. Les implantations sont rationalisées ; dès 2007, 11 des 76 postes-frontières entre l'Ukraine et la Moldavie sont fermés tandis que 4 obtiennent le statut international. Toujours en 2007, les services partenaires réduisent voire suppriment le recours aux conscrits ou à des contractuels sur leur frontière commune<sup>16</sup>. Au sein du service des gardes-frontières moldaves, une organisation à trois niveaux (tactique, opérationnel, stratégique) est définie en lien avec l'EUBAM en 2007<sup>17</sup>. Ce service est civilianisé, transformé en un service de police aux frontières au début des années 2010 et rattaché au ministère moldave de l'Intérieur<sup>18</sup>. L'amélioration du fonctionnement de l'institution douanière moldave est poursuivie par une adaptation régulière du cadre législatif, la dernière datant de 2015<sup>19</sup>. Cela revêt une importance cruciale comme garantie à terme de la performance.

La création d'unités mobiles pour intensifier la surveillance de la frontière a été également une priorité pour l'EUBAM. Leur objectif est d'intervenir selon leur propre calendrier à partir de leur analyse de la situation et non de pallier les lacunes du dispositif statique existant. La liberté d'action de ces unités est garantie par leur rattachement direct à l'échelon central<sup>20</sup>. L'EUBAM attache également une grande importance à ce que chaque niveau puisse mener autant que possible à leur terme les investigations sur les infractions décelées afin de motiver les services dans la recherche de ces infractions.

La structure de l'EUBAM est également ajustée pour mieux répondre aux besoins des

---

16 EUBAM annual report 2007 p 8 / 2009 p 9

17 EUBAM annual report 2008 p 3

18 EUBAM annual report 2011 p 11 / 2012 p 3 et p 16

19 EUBAM annual report 2015 p 13

20 EUBAM annual report 2009 p 10

services partenaires. En 2007, cela se traduit par la création d'un nouveau service, l'unité de conseil pour les enquêtes<sup>21</sup>. Son objectif est d'apporter un soutien technique aux services d'enquêtes des douanes et des gardes-frontières mais aussi des autres services de police moldaves et ukrainiens, de faciliter l'échange d'informations entre ces services, notamment pour éviter les investigations redondantes, mais également avec les organismes et agences internationaux<sup>22</sup>.

L'amélioration de l'analyse des risques est une autre priorité pour l'EUBAM. Ce dossier est systématiquement et abondamment abordé dans ses rapports annuels. L'enjeu est de faciliter les échanges légaux et de concentrer les efforts sur les acteurs et les échanges à risque plutôt que de procéder à des contrôles aléatoires<sup>23</sup>. Cette analyse des risques suppose un échange d'information quotidien qui vient alimenter les bases de données des services partenaires. Il favorise une déconcentration des responsabilités dans la mesure où il est confié au niveau régional<sup>24</sup>. Il s'est traduit concrètement à partir de 2011 par le lancement d'une procédure d'enregistrement des entreprises fiables moldaves « Authorised Economic Operators (AEO) » qui voyaient le contrôle de leurs marchandises allégé sous réserve de respecter différents critères tenant à la nature de la marchandise, à l'origine des opérateurs, à leur fiabilité<sup>25</sup>, ... Ce concept des AEO est fortement appuyé par l'Organisation Mondiale du Commerce et une reconnaissance mutuelle par les pays membres de leurs AEO respectifs est possible. Après l'adaptation du cadre législatif moldave en 2014, 90 sociétés moldaves ont reçu le label AEO en 2015<sup>26</sup>. Simultanément, une expérimentation était lancée à la frontière roumaine pour une reconnaissance unilatérale des AEO de l'UE par la Moldavie en vue de préparer un futur accord de reconnaissance mutuelle des AEO<sup>27</sup>.

La mise en place d'un guichet unique « the single window », dont le déploiement général a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>28</sup> après plusieurs projets tests, est un élément majeur d'évolution aux bénéfices multiples au profit duquel l'EUBAM s'est également fortement mobilisée<sup>29</sup>. D'une part, il exige des évolutions législatives et procédurales en vue de simplifier les opérations de dédouanement. D'autre part, au niveau des agents, il suppose la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail s'appuyant sur des systèmes d'information spécifiques – le système Fronteria en

---

21 Investigation Advisory Unit

22 EUBAM annual report 2007 p 6 / 2008 p 11

23 EUBAM annual report 2007 p 10

24 *Ibid* p 10

25 EUBAM annual report 2012 p 26 / 2013 p 31

26 EUBAM annual report 2015 p 6

27 EUBAM annual report 2015 p 6

28 EUBAM annual report 2008 p 11

29 EUBAM annual report 2012 p 26

Moldavie<sup>30</sup> - au sein d'infrastructures adaptées. Le poste-frontière international de Tudora est construit en 2008 pour répondre à ces exigences<sup>31</sup>. Le principe du guichet unique est de permettre aux opérateurs économiques d'accomplir l'ensemble des formalités administratives en un même lieu<sup>32</sup>. Il correspond à une organisation physique du contrôle qui facilite le travail inter-administration et qui permet de réaliser toutes les formalités douanières des différentes administrations en un seul point, que les biens soient importés, exportés ou en transit. Quant au concept de « One stop shop », il renvoie à la dématérialisation d'une partie de la procédure de contrôle aux douanes. Dans ce cas de figure, un document virtuel unique est envoyé avant le passage en douane ce qui permet d'accélérer les contrôles en vérifiant la conformité du chargement avec la déclaration.

La mise sur pied de services douaniers aux normes internationales passe également par la mise en place de contrôle et d'audit post-dédouanement<sup>33</sup>. Le PCCA consiste à contrôler a posteriori et de manière aléatoire une partie du flux qui a déjà transité par la douane. Il s'agit d'une approche statistique pondérée par le risque estimé. Les résultats de ce contrôle permettent d'alimenter une base de données liées aux risques qui est d'autant plus fiable qu'elle est systématiquement alimentée. Elle permet également de comparer la qualité des contrôles entre les différents points de passage. L'EUBAM accompagne cette évolution en conseillant les services partenaires, en promouvant la mise en place de structure dédiée au niveau central, en adaptant le cadre législatif aux normes internationales, en formant les personnels et en informant les acteurs économiques<sup>34</sup>. Le même type action est conduit par l'EUBAM en vue de la création d'une zone de libre échange « Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA) » avec l'Union Européenne qui est un des chapitres du projet d'accord d'association avec l'UE et qui sera signé en 2014<sup>35</sup>.

Structure souple, l'EUBAM est en mesure en permanence de fournir des compétences adaptées aux besoins de son partenaire moldave. Ainsi, à partir de 2012, l'EUBAM aide à la modernisation de la gestion du trafic passager de l'aéroport de Chisinau via la mise en place d'un système d'information avant arrivée concernant les passagers, « APIS » pour Advanced Passenger Information System<sup>36</sup>. A compter de 2015, cet aéroport devient un objectif majeur de l'EUBAM en raison du développement continu du trafic de passager lié à la libéralisation des visas ; elle

---

30 EUBAM annual report 2008 p 11

31 *Ibid* p 3

32 EUBAM annual report 2013 p 31

33 PCCA Post Clearance Control and Audit

34 EUBAM annual report 2012 p 28

35 EUBAM annual report 2011 p 18 et 19 / 2012 p 28 / 2014 p 6

36 EUBAM annual report 2012 p 17

développe sur cette plate-forme son rôle d'assistance et de conseil<sup>37</sup>. Dans un autre domaine, le rôle de conseil de l'EUBAM est également sollicité à compter de 2015 pour la mise en place d'une stratégie à 5 ans en matière d'informatisation et de transmission de l'information<sup>38</sup>.

Tout ce travail de mise aux normes débouche sur la volonté du service des douanes moldaves d'obtenir une certification internationale ISO en 2014 pour la qualité de la gestion de cette administration<sup>39</sup>.

**Un autre chantier majeur de l'EUBAM va consister en le développement de la coopération**, qu'elle soit au sein d'une agence, entre services moldaves, entre services partenaires ou bien avec l'ensemble des acteurs internationaux concourant à la sécurisation des frontières et des échanges<sup>40</sup>. L'objectif de l'EUBAM est de parvenir à une gestion intégrée de la frontière<sup>41</sup>, c'est-à-dire caractérisée notamment par la coopération entre services nationaux et les échanges avec les services internationaux. Cet objectif est formellement adopté par la Moldavie et l'Ukraine à compter de 2010 ce qui se traduit par des documents d'orientation stratégique nationaux formalisant ce concept ; la création de comités dédiés est effective en 2011. Le but final est bien de faciliter les échanges légaux de biens et de personnes et de lutter contre les activités criminelles<sup>42</sup>.

La coopération entre les services (ER 5) suppose une bonne circulation de l'information. Il s'agit d'une révolution copernicienne pour des services encore fortement marqués par la culture du secret et du cloisonnement, héritée du système soviétique. De nombreuses initiatives ont été réalisées dans ce domaine. Mais il s'agit également de développer la coopération entre la Moldavie et l'Ukraine qui doit accroître l'efficacité du dispositif en place tout en optimisant les coûts. Plusieurs protocoles sont signés, fixant les règles de l'échange des informations entre leurs services douaniers et entre leurs services de gardes-frontières, les besoins de chacun de ces services étant différents<sup>43</sup>. Afin de faciliter le partage de l'information entre tous les services partenaires, un rapport commun d'évaluation de la sécurité de la frontière<sup>44</sup> est élaboré chaque mois à partir de 2007, élaboration qui va être progressivement totalement déléguée aux services partenaires pour être sous leur quasi-totale responsabilité à compter de 2014, conformément au but de l'EUBAM de

---

37 EUBAM annual report 2015 p 12

38 EUBAM annual report 2015 p 13

39 EUBAM annual report 2014 p 6

40 EUBAM annual report 2007 p 2

41 Integrated Border Management

42 EUBAM annual report 2009 p 13 / 2010 p 2 et 16 / 2011 p 2

43 EUBAM annual report 2007 p 12

44 Common Border Security Assessment Report (CBSAR)

mener ses partenaires à l'autonomie<sup>45</sup>. Les services partenaires et les services associés se réunissent également mensuellement pour améliorer leur coordination<sup>46</sup>. Enfin, en 2015, un accord sur l'échange automatique de données concernant le passage de la frontière est signé entre l'Ukraine et la Moldavie<sup>47</sup>.

Ce renforcement de la coopération va également se manifester à travers la mise en œuvre de poste de contrôle opéré conjointement. Le projet de postes de contrôle commun entre la Moldavie et l'Ukraine date d'un accord de 1997 qui prévoyait la création de 7 postes communs. L'EUBAM s'est engagé dès le début dans ce projet, qui était resté lettre morte depuis 1997<sup>48</sup>. L'objectif est de confier certaines tâches à un seul service qui les accomplit au profit des deux afin d'optimiser le franchissement de la frontière. A terme, les procédures de contrôle doivent échoir au seul service du pays de destination<sup>49</sup>. Un protocole entre services partenaires, établi avec l'aide de l'EUBAM pour un projet pilote au point de contrôle de Briceni – Rossoshany<sup>50</sup>, aboutit enfin en décembre 2011<sup>51</sup>, ce qui montre la complexité de ce type de dossiers. Dès la phase de test en 2012, ce poste-frontière expérimental permet de réduire de 20 % le temps nécessaire au traitement des formalités douanières<sup>52</sup> puis de 30 à 40 % en rythme de croisière, selon les estimations des partenaires<sup>53</sup>. Différents effets positifs induits sont par ailleurs constatés de sorte que ce modèle devrait être logiquement étendu à d'autres postes-frontières. Toutefois, dans son rapport de 2014, l'EUBAM déplore que ce modèle de poste-frontière n'ait toujours pas été répliqué<sup>54</sup>. Le message porte puisque, en 2015, une nouvelle impulsion est donnée à la mise en place de postes de contrôle partagé ; des travaux sont engagés pour établir des contrôles communs aux postes-frontières de Kuchurhan – Pervomaisc, sur la partie transnistrienne de la frontière, de Palanca-Mayaki-Udobnoye et de Reni-Giurgiulesti<sup>55</sup>.

Dans le même ordre d'esprit, des travaux de rédaction de protocole sont conduits à partir de 2010 pour mettre en place un système de patrouilles conjointes entre services ukrainiens et moldaves même si les premières patrouilles conjointes ne débiteront que le 29 juin 2012<sup>56</sup>.

---

45 EUBAM annual report 2014 p 19

46 EUBAM annual report 2007 p 12 / 2008 p 14

47 EUBAM annual report 2015 p 3

48 EUBAM annual report 2015 p 22

49 EUBAM annual report 2008 p 5

50 EUBAM annual report 2010 p 18

51 EUBAM annual report 2011 p 22

52 EUBAM annual report 2012 p 3 et 11

53 EUBAM annual report 2015 p 22

54 EUBAM annual report 2014 p 20

55 EUBAM annual report 2015 p 3, 5 et 6

56 EUBAM annual report 2010 p 18 / 2011 p17 et 22 / 2012 p 4

Un axe majeur de coopération inter-services va consister en la mise en place progressive entre services douaniers moldave et ukrainien d'un système de partage de l'information avant l'arrivée du fret et des biens. Ce système, appelé PAIES - Pre Arrival Information Exchange System, a fait l'objet d'un protocole signé par la Moldavie et l'Ukraine en novembre 2006<sup>57</sup> ; il entre en fonction en avril 2008 sur l'ensemble de la zone de responsabilité de l'EUBAM<sup>58</sup>. Ce développement majeur va encore mobiliser énormément d'efforts et de ressources de la part des services partenaires et de l'EUBAM les années suivantes afin d'aboutir à un résultat satisfaisant en terme d'utilisation effective<sup>59</sup>. Il permet un échange de données sur le fret, y compris le fret aérien, qui traverse la frontière moldavo-ukrainienne. Il aide à détecter les tentatives de fraudes douanières<sup>60</sup>. Ce système va être également appliqué au segment transnistrien de la frontière et contribuer ainsi à améliorer la transparence et le contrôle effectif des biens transitant par ce territoire<sup>61</sup>. Cette mise en place est facilitée par le fait que 80 % des exportations transnistriennes correspondent à trois catégories de produit dont le contrôle est assez aisé : il s'agit de produits semi-finis (lingots de métal produits par MMZ), de textile (vêtements produits par Tyrex) et d'eau de vie de raisin (Divin).

Le développement de la coopération internationale est un autre axe de progrès qui mobilise l'EUBAM. Il est d'ailleurs indispensable pour mener à bien des travaux complexes comme la mise en œuvre de la partie relative aux douanes de l'accord d'association avec l'UE<sup>62</sup>. En 2015, il se concrétise par la connexion de certains postes-frontières aux bases de données d'Interpol<sup>63</sup>. Les opérations communes menées chaque année associent non seulement les services partenaires mais également les services jumeaux des pays de l'UE frontaliers. Toutefois, l'EUBAM a également la volonté de limiter les possibles doublons avec les actions menées par d'autres agences internationales – comme FRONTEX, OLAF<sup>64</sup>, SECI Centre<sup>65</sup>, USAID's BRITE<sup>66</sup> project – ou dans d'autres programmes de l'UE comme l'EaP IBM<sup>67</sup> ou la Stratégie Européenne pour la Région Danube (EUSDR)<sup>68</sup>.

---

57 EUBAM annual report 2010 p 14

58 EUBAM annual report 2008 p 3 et 13

59 EUBAM annual report 2009 p 13 / 2010 p 14 / 2012 p 25

60 EUBAM annual report 2014 p 14

61 EUBAM annual report 2015 p 21

62 EUBAM annual report 2015 p 17

63 EUBAM annual report 2015 p 5

64 Office européen de Lutte Anti-Fraude

65 Southeast European Cooperative Initiative Centre for Combating Trans-Border Crime

66 Business Regulatory Investment and Trade Environment Program

67 Eastern Partnership Integrated Border Management

68 EUBAM annual report 2007 p 18 / 2014 p11 / 2012 p 9, 11 et 17

**L'apport de l'EUBAM va être déterminant dans l'évolution du cadre législatif des pays partenaires.** Cet aspect mérite d'être souligné car cet axe de travail n'avait été explicitement mentionné ni dans les objectifs de l'EUBAM ni dans les résultats attendus (ER). Et pourtant, il est omniprésent dans les rapports de l'EUBAM et constitue souvent un préalable à des changements majeurs. Le but est un alignement progressif sur les standards réglementaires européens et mondiaux tout en simplifiant les procédures et en éliminant les failles juridiques. Mais ce chantier est largement tributaire de la détermination des pays partenaires ; ce n'est pas parce que la loi est techniquement prête que le parlement va la discuter et encore moins la voter<sup>69</sup> ...

Une revue des lois et des règlements en vigueur tout comme ceux en préparation est confiée à un expert indépendant dès 2007 ce qui aboutit par exemple la même année à confier la délivrance des certificats d'origine à la douane moldave à la suite d'une décision du gouvernement moldave<sup>70</sup>. La législation sur les mouvements de fonds entre l'Ukraine et la Moldavie, mal appréhendée par les services locaux en charge du contrôle, a été amendée en vue de la rapprocher des pratiques européennes<sup>71</sup>. Proposé par l'EUBAM, un amendement à la loi moldave a prohibé l'importation conséquente, par des particuliers, de biens de consommation d'origine ukrainienne<sup>72</sup> ; il s'agissait de combler une faille juridique. Ce travail sur le cadre légal douanier a permis à la Moldavie d'adhérer à partir de 2009 à des accords douaniers internationaux<sup>73</sup>.

Cet effort de convergence vers les pratiques et standards douaniers européens mené par l'EUBAM permet la fixation d'objectifs toujours plus ambitieux. Les négociations en vue d'un accord de libre échange et de la libéralisation des visas entre l'UE et la Moldavie sont évoquées dès 2010<sup>74</sup>. Un plan d'action pour atteindre cet objectif est dévoilé en janvier 2011. Cela se traduit concrètement sur le terrain pour l'EUBAM par des pré-évaluations des dispositifs locaux avant leur audit par des experts européens et par un rôle de conseil sur les problématiques légales<sup>75</sup>. L'EUBAM a également assisté la Moldavie dans le cadre des travaux sur l'évolution du cadre législatif pour rejoindre les accords de Kyoto en matière d'audit et de contrôle post-dédouanements<sup>76</sup>. Cette assistance stratégique au travail législatif a accaparé de plus en plus de

---

69 EUBAM annual report 2006 p 12 / 2010 p 9

70 EUBAM annual report 2007 p 9

71 EUBAM annual report 2007 p 9

72 EUBAM annual report 2008 p 11

73 EUBAM annual report 2009 p 4

74 EUBAM annual report 2010 p 2 et 3 / 2011 p 13

75 EUBAM annual report 2010 p 9, 10 et 12

76 EUBAM annual report 2010 p 11 / 2011 p 2, 3 et 4

moyens de l'EUBAM<sup>77</sup>. Pour atteindre l'objectif final qui est la dispense de visa pour les citoyens moldaves et ukrainiens pour les courtes périodes, des pré-requis sont à réaliser en matière de lutte contre l'immigration illégale, de gestion intégrée de la frontière, de passeports biométriques, ... et l'EUBAM apporte une aide qui a permis à la Moldavie de remplir les objectifs fixés pour la première partie du plan de libéralisation des visas<sup>78</sup>.

Ce travail de mise aux normes se poursuit sans cesse ... En 2013, il concerne la classification des biens selon les normes internationales et communautaires ; un travail sur la réglementation applicable à l'origine des marchandises nécessaire dans la perspective d'adhésion de la Moldavie au DCFTA<sup>79</sup> est également mené. Ces travaux se concrétisent par la signature d'un accord d'association avec l'Union européenne en 2014<sup>80</sup>. Mais loin de marquer l'aboutissement d'un processus, cette adhésion implique un surcroît de travail pour les services moldaves en vue de se conformer à l'ensemble des critères induits par cette adhésion ; de nouvelles exigences sont à respecter en terme de propriété intellectuelle, par exemple. Concernant les visas, le travail commun a abouti en avril 2014 par la dispense de visas pour franchir les frontières des États membres de l'UE pour les citoyens moldaves. Les efforts sont tournés dès lors vers la mise en concordance avec les critères Schengen<sup>81</sup>.

L'EUBAM œuvre également à simplifier le cadre législatif ; ainsi les documents nécessaires au dédouanement sont-ils ramenés de 11 à 3 à compter de 2015. Cette mesure permet de réduire le coût des formalités douanières pour les sociétés, renforce l'attractivité économique du pays et rend moins aléatoire les formalités de dédouanement<sup>82</sup>.

Dans certains domaines néanmoins, les évolutions législatives demandées par l'EUBAM tardent à se concrétiser. Le cas le plus emblématique est la résistance des autorités moldaves à modifier la législation concernant l'évaluation des biens saisis en contrebande. La législation en place ne prend en compte que la valeur de production du bien ce qui a pour conséquence de limiter les poursuites au domaine administratif et non pénal, qui supposerait l'atteinte de seuils supérieurs. L'EUBAM milite depuis des années pour que la TVA et les droits de douane soient pris en compte dans cette évaluation pour les poursuites des biens saisis, à l'instar de ce qui se pratique au sein de l'UE, mais en vain<sup>83</sup>.

---

77 EUBAM annual report 2011 p 11

78 EUBAM annual report 2012 p 13

79 EUBAM annual report 2013 p 31

80 EUBAM annual report 2014 p 2

81 EUBAM annual report 2014 p 4, 11, 12 et 16

82 EUBAM annual report 2015 p 3, 6 et 13

83 EUBAM annual report 2015 p 19

## 2.2 Un apport politique de l'EUBAM pour l'Union européenne réel mais plus modeste

L'EUBAM a permis de mieux appréhender la réalité de certains phénomènes et, en les ramenant à leur juste proportion, elle a contribué à réduire les tensions sur la zone et a mis fin à certains discours alarmistes (annexe 1 – Tableau A). Il est à noter qu'en la matière, les rapports de l'EUBAM sont d'une grande prudence et se gardent d'être définitifs sur ces questions.

Plusieurs domaines ont ainsi été ramenés à de plus justes proportions. Concernant **l'immigration illégale**, dès 2006, l'EUBAM s'est attaché à comprendre les ressorts du phénomène en essayant de distinguer ce qui relève de l'émigration économique du trafic d'êtres humains<sup>84</sup>. La traite d'êtres humains est néanmoins une réalité qui reste sous surveillance mais qui reprend de la vigueur lors de la dégradation des conditions économiques. Les routes de la **drogue** ne semblent pas passer par la zone de responsabilité de l'EUBAM où n'existe qu'un trafic local de drogues mineures – marijuana ou médicaments psychotropes. Néanmoins, sur la décennie, d'importantes saisies de drogues dures ont eu lieu sur le port d'Odessa ce qui n'est pas étonnant vu l'importance de ce port. Mais c'est le **trafic d'armes**, qui était une source d'inquiétude majeure<sup>85</sup>, voire de phantasmes. Les faits ne corroborent pas les allégations puisque la mission n'a jamais constaté d'interception d'armes significative. Seules des armes de chasse ou à air comprimé ont été saisies sur la période, par méconnaissance du cadre légal pour certaines d'entre elles<sup>86</sup> ; les saisies de munitions ont été également très limitées. Il existe peut-être un trafic d'armes mais ce dernier ne semble pas passer par la frontière moldavo-ukrainienne, y compris sur la partie transnistrienne. Au début de la mission, le trafic de **véhicules volés** semble bien plus affecter la zone en raison du manque d'expertise locale pour identifier les documents frauduleux ou les véhicules maquillés. Le port d'Odessa apparaît comme la porte d'entrée des véhicules ouest-européens de luxe volés et à destination des marchés moldaves, ukrainiens ou russes.

En revanche, la contrebande de **cigarettes** (y compris celle de cigarettes contrefaites) prospère en raison de multiples facteurs : un rapport gain/risque favorable, la pauvreté de la population dans les zones rurales et des différentiels de prix importants entre les zones économiques, les deux derniers sont déterminants mais échappent totalement au pouvoir d'action de l'EUBAM<sup>87</sup>. Une très bonne illustration de ces difficultés est la politique divergente en 2012

---

84 EUBAM annual report 2006 p 16

85 ANTOINE Jean-Charles, *Au cœur du trafic d'armes, des Balkans aux banlieues*, Paris, Vendémiaire, 2012, 224 p.

86 EUBAM annual report 2012 p 36

87 EUBAM annual report 2010 p 25

concernant la taxation du tabac entre la Moldavie (hausse des taxes de 50 % en Moldavie) et la Transnistrie (baisse du taux de 20 à 8 %) ce qui ne peut qu'encourager la contrebande<sup>88</sup>. L'EUBAM a pourtant fait de la lutte contre la contrebande de cigarettes un axe majeur de sa politique car cette contrebande représente à ses yeux un enjeu économique et sécuritaire majeur pour la Moldavie comme pour l'Ukraine, ainsi qu'un enjeu sanitaire pour l'UE lorsqu'il s'agit de contrebande de masse de cigarettes contrefaites<sup>89</sup>. Une partie de la contrebande a son origine dans la pauvreté de la population et si le budget moldave est lésé, cette contrebande constitue sans doute aussi un amortisseur social ... Cela explique en partie le peu d'empressement des autorités moldaves à mettre en œuvre certaines évolutions législatives, notamment en vue de criminaliser ce type d'infraction. Une meilleure surveillance des lieux de production nationaux par les gouvernements moldaves et ukrainiens est aussi un axe d'effort pour juguler ce problème. La coopération internationale en la matière est encouragée et donne de bons résultats illustrant le caractère organisé et industriel d'une partie de cette contrebande<sup>90</sup>.

**Les biens alimentaires** font également l'objet de contrebande dont le mécanisme est le suivant. Les biens arrivent dans les ports d'Odessa ou d'Illichivsk. L'indication de destination finale est la Transnistrie, donc ils ne sont pas soumis aux droits de douane ukrainiens. Après leur arrivée en Transnistrie, ils sont réexpédiés en Ukraine ou en Moldavie ; ces exportations réalisées en contrebande permettent d'éviter de payer les taxes douanières moldaves ou ukrainiennes ainsi que la TVA. La revente sur les marchés ukrainiens ou moldaves génèrent d'importants profits<sup>91</sup>.

L'ampleur du trafic est évaluée à partir des quantités de **viande** importées, en particulier de poulets, qui excèdent largement ce que la population locale peut consommer, plus de 90 kg de viande par personne en 2007<sup>92</sup>. Pourtant, les procédures engagées pour ce type de contrebande restent stables à un faible niveau. La lutte contre ce trafic a consisté à assurer un suivi physique de ces importations des ports ukrainiens à la frontière transnistrienne ; cela s'est traduit par une réduction d'un facteur 3 du volume de ces importations<sup>93</sup>. Des investigations plus poussées menées en 2010 avec différents services partenaires locaux ont confirmé la réalité du phénomène mais ont considéré comme limité le risque qu'il faisait courir aux finances de l'État moldave<sup>94</sup>. Néanmoins, afin d'enrayer ce phénomène persistant, des évolutions législatives ont été proposées mettant fin au concept

---

88 EUBAM annual report 2012 p 22

89 EUBAM annual report 2015 p 18

90 EUBAM annual report 2015 p 19

91 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Moldova's uncertain future*, Europe Report N° 175 – 17 August 2006 p 9

92 EUBAM annual report 2007 p 13

93 EUBAM annual report 2009 p 13

94 EUBAM annual report 2010 p 13 et 14 / 2012 p 36

« d'origine » dans la définition de la production nationale dans le code des douanes ou à l'exemption de droits de douane pour les biens en provenance de la zone franche et à destination du marché moldave<sup>95</sup>.

L'utilisation des zones franches pour faciliter la contrebande de certaines marchandises – alcool en particulier – est suspectée. Enfin, des infractions douanières plus classiques sont rencontrées comme les fraudes au carroussel – déclaration d'un type de biens pour un autre en raison d'un différentiel d'assujettissement à la TVA<sup>96</sup> - , la sous-estimation de la valeur des marchandises déclarées et la fraude sur les certificats d'origine qui consiste à déclarer, après ré-étiquetage, des produits comme étant de fabrication moldave, alors qu'ils proviennent de pays tiers, afin de bénéficier des régimes douaniers préférentiels au sein de la CEI, et cela au détriment des finances publiques des pays partenaires. L'EUBAM va sécuriser l'octroi de ces certificats d'origine aux entreprises transnistriennes par les autorités moldaves dès 2007<sup>97</sup>.

Afin de mieux lutter contre la criminalité, deux groupes de travail permanent avec les services partenaires ont été créés à compter de 2009 ; l'un se consacre à l'immigration clandestine et au trafic d'êtres humains, le second traite de la contrebande d'armes et des fraudes douanières<sup>98</sup>.

### **A travers la formation et la communication, l'EUBAM met indirectement en avant les valeurs de l'Union européenne.**

**La formation** au profit des services partenaires a constitué un axe important de l'EUBAM même si ses modalités ont quelque peu évolué dans le temps. Initialement, l'EUBAM évalue en propre, ou par délégation à des experts indépendants si nécessaire, les aptitudes professionnelles en matière de fouilles, d'interrogatoires ou de vérifications documentaires, la gestion du risque ou la gestion des enquêtes. Elle assure un transfert de compétences adapté au contexte local, par exemple dans les domaines de la détection des véhicules volés et maquillés, et cherche à améliorer la capacité à utiliser les équipements disponibles ou déployés. En 2007, plus d'un millier de personnels des services partenaires et associés ont bénéficié d'une des formations dispensées par l'EUBAM<sup>99</sup>, plus de 1400 en 2009<sup>100</sup>. Les sessions de formation sont communes aussi souvent que possibles afin de favoriser la connaissance mutuelle entre les services. A partir de 2007, des sessions de formation de formateurs ont débuté pour bénéficier d'un effet multiplicateur, pour supprimer les contraintes

---

95 EUBAM annual report 2010 p 15

96 EUBAM annual report 2006 p 18

97 EUBAM annual report 2007 p 2

98 EUBAM annual report 2009 p 12

99 EUBAM annual report 2007 p 7

100 EUBAM annual report 2009 p 10

linguistiques et pour donner une couleur locale aux transferts de compétence<sup>101</sup>. La formation de formateurs devient un axe principal de la politique de formation de l'EUBAM à compter de 2010<sup>102</sup>. Toutes ces formations, même si elles sont techniques, sont une opportunité pour l'EUBAM de promouvoir certaines valeurs défendues par l'UE et ainsi d'essayer de modifier les mentalités. Par exemple, l'accent est mis sur le fait que les administrations et leurs agents sont au service des usagers, quels qu'ils soient, ce qui est nouveau, en particulier au début de la mission. Bien entendu, la corruption est stigmatisée mais bien que les formations en la matière soient nombreuses et variées, les résultats sont mitigés (voir *infra*).

Des voyages d'étude sont organisés dans les pays membres de l'Union européenne au profit des différentes catégories de personnels des services partenaires. Ils leur permettent de découvrir la manière dont sont mis en œuvre au quotidien les standards et les bonnes pratiques européennes dans des pays de l'Union – gestion intégrée d'une frontière, importance de la notion de service rendu aux usagers, ... C'est aussi un moyen de faire découvrir concrètement le fonctionnement et les modes de vie de pays, dont certains appartenaient également au bloc soviétique, par le biais de témoignages d'homologues. L'objectif est, qu'à leur retour en Moldavie, les bénéficiaires de ces voyages d'étude soient, auprès de leurs compatriotes, des vecteurs d'influence favorables à la poursuite de l'intégration européenne.

Depuis son lancement, l'EUBAM a développé **une politique de relations publiques offensive, ambitieuse et multiforme, selon les publics visés**. Le but est aussi bien d'informer sur le mandat de la mission que sur les évolutions en matière de régime douanier appliqué localement. Les informations sont à destination de publics variés et très différents : usagers locaux, services partenaires, élus locaux, nationaux et européens, citoyens européens, médias internationaux. Cette communication institutionnelle, disponible en moldave, en ukrainien, en russe et en anglais, s'appuie sur un site web et sur un réseau de correspondants composés de journalistes et des officiers presse des services partenaires. L'information des usagers locaux est majoritairement réalisée par la diffusion de tracts explicatifs aux postes-frontières ou par la mise à disposition de brochures. Il s'agit de faire prendre conscience de leurs droits mais aussi de leurs devoirs aux citoyens et aux entreprises pour l'activité desquels la frontière joue un rôle. A travers sa stratégie de communication, on peut comprendre que l'EUBAM mise beaucoup sur la société civile pour améliorer le fonctionnement interne des pays partenaires et agir comme levier du changement sur le moyen terme. Une action sur le long terme est également conduite en direction des publics scolaires de tous âges mais avec un effort sur les étudiants en vue d'expliquer le fonctionnement de l'EUBAM

---

101 EUBAM annual report 2007 p 15

102 EUBAM annual report 2010 p 10

et les valeurs de l'Union européenne – bonne gouvernance, lutte contre la corruption, ...<sup>103</sup> En 2012, l'EUBAM avait signé des accords de coopération avec 11 universités ukrainiennes et moldaves<sup>104</sup>. L'EUBAM s'inscrit aussi dans la vie locale en organisant des expositions photographiques autour du thème de la frontière, en fournissant des documentaires d'information aux chaînes locales ... Annuellement, elle organise des animations et des points d'information à l'occasion de la journée de l'Europe ce qui lui permet également de mettre en avant les valeurs de l'Union européenne et les avantages d'en faire partie<sup>105</sup> ...

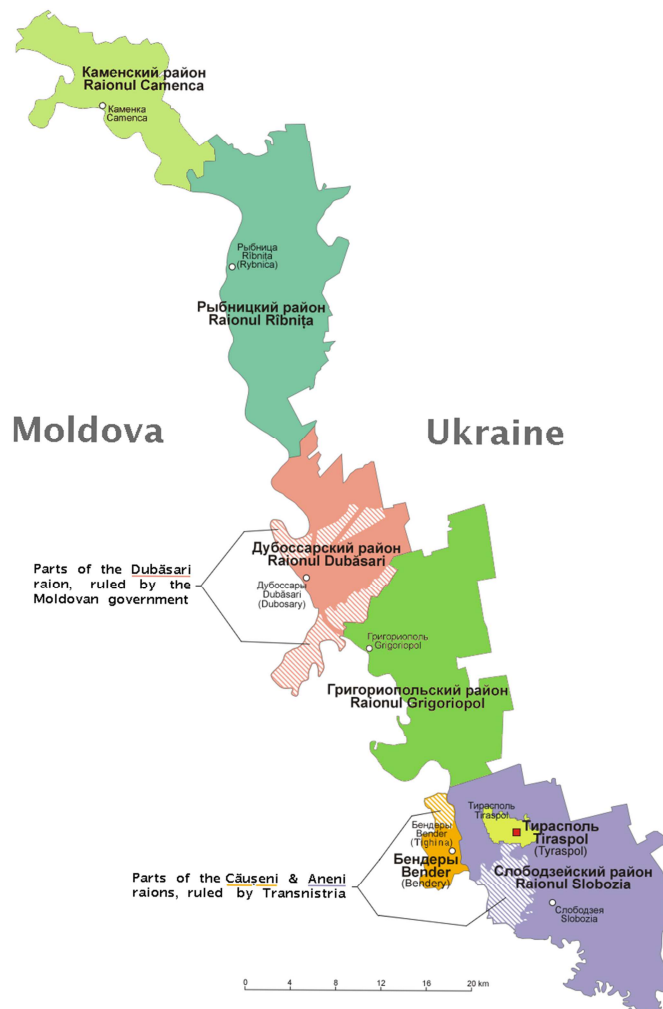
L'EUBAM contribue à renforcer les relations entre la Moldavie et l'UE en favorisant les rencontres entre acteurs et cela, à tous les niveaux. Il s'agit non seulement des rencontres de haut niveau entre autorités politiques ou économiques mais aussi des liens tissés entre agents. La gestion de la frontière débouche sur des interactions entre les agents de multiples administrations moldaves (douane, police aux frontières mais aussi police et justice) non seulement avec le personnel de l'EUBAM mais aussi avec leurs homologues d'autres services régaliens européens. Ces contacts favorisent la prise de conscience par les publics cibles du développement des pays frontaliers depuis leur adhésion à l'Union Européenne. Par exemple, alors que le niveau de vie des Polonais avant intégration à l'UE était égal à celui des Ukrainiens, il est bien supérieur 20 ans plus tard. Pour la Transnistrie, la facilitation des échanges avec l'Union européenne, à laquelle l'EUBAM a participé, a réorienté vers l'UE les échanges commerciaux transnistriens dirigés auparavant vers la Russie et la CEI et les a transformés, les produits textiles prenant une place plus importante<sup>106</sup>.

### 2.3 La gestion du dossier

#### Document 4 : La administrative depuis le 1992

transnistrien

Transnistrie  
cessez-le-feu de



103 EUBAM annual repo  
104 EUBAM annual repo  
105 EUBAM annual repo  
106 EUBAM annual repo

Source : Wikipédia

Dès le début de son déploiement, l'EUBAM a œuvré, conformément à son mandat<sup>107</sup>, à la mise en place de mesures de confiance entre les deux rives du Dniestr pour créer un environnement propice au dialogue et à la résolution des problèmes régionaux en suspens.

La « Déclaration commune », signée en décembre 2005 entre les gouvernements moldaves et ukrainiens, a pour but **la normalisation de leurs relations douanières et l'amélioration de la connaissance des échanges commerciaux de la Transnistrie**. Sous réserve de leur enregistrement auprès des autorités de Chisinau, les exportations des entreprises de Transnistrie peuvent bénéficier des mêmes conditions d'accès favorables au marché de l'Union Européenne. Le rôle de l'EUBAM a consisté à soutenir les autorités moldaves lors de l'enregistrement des mouvements et lors des opérations de remboursement. Il s'agissait de battre en brèche les accusations de blocus économique et de confirmer auprès de la communauté internationale la mise en œuvre équitable des nouvelles procédures douanières<sup>108</sup>. Ce mécanisme gagnant-gagnant a rencontré de fait un succès certain, un nombre croissant d'entreprises transnistriennes s'acquittant des formalités douanières auprès des

---

107 Memorandum d'accord Annexe alinéas c et i

108 EUBAM annual report 2006 p 6 / 2007 p 6 / 2010 p 18

douanes moldaves (Annexe 1 tableau B). Appliqué aux exportations, ce mécanisme a été étendu à partir de 2008, sur proposition de l'EUBAM, aux importations des entreprises transnistriennes<sup>109</sup>. L'EUBAM assume en dernier ressort un rôle de gardien du respect des règles fixées (origine des biens, ...). A compter de 2012, la possibilité est offerte aux entreprises transnistriennes non inscrites auprès des autorités de Chisinau d'être exemptées de droits de douane et de TVA pour leurs exportations et leurs importations – même si cette possibilité n'a pas été utilisée avant décembre 2012<sup>110</sup>.

### **Le rétablissement des flux physiques de circulation a été un autre objectif permanent de l'EUBAM.**

**En matière de transport ferroviaire**, l'EUBAM est intervenue à plusieurs reprises en vue de rétablir ou d'améliorer la liberté de circulation. Dès 2006, elle s'implique auprès des parties pour permettre la réouverture temporaire de la ligne de chemin de fer Kuchurhan (UK) – Causeni (MOL) qui traverse le sud de la région de Transnistrie. A compter de 2008, l'EUBAM, au titre de son expertise en matière douanière, a été associée au groupe de travail créé en vue de rétablir le trafic ferroviaire traversant la région de Transnistrie<sup>111</sup>. Elle participe en 2010 aux travaux visant à la reprise du trafic passager sur la ligne Odessa – Tiraspol – Chisinau qui est rétablie le 01<sup>er</sup> octobre 2010<sup>112</sup>. En 2011, l'EUBAM lance une initiative pour la reprise du trafic ferroviaire de fret à travers la Transnistrie. A l'issue de plusieurs réunions est créé, pour étudier les possibilités de reprise du trafic de fret, un groupe de travail mixte réunissant des représentants de Chisinau et de Tiraspol, ce dernier point constituant une première depuis ... 2001<sup>113</sup>. Les travaux ont débouché en avril 2012 sur un accord permettant une reprise totale du trafic ferroviaire à travers la Transnistrie à titre temporaire qui s'accompagne d'un protocole sur la mise en œuvre de contrôles douaniers communs. En 2015, cet accord est prolongé jusqu'à fin 2016<sup>114</sup>.

### **Document 5 : Axes routiers transnistriens**

- 
- 109 EUBAM annual report 2008 p 9  
110 EUBAM annual report 2012 p 15  
111 EUBAM annual report 2008 p 9  
112 EUBAM annual report 2010 p 12 et 8  
113 EUBAM annual report 2011 p 26 / 2012 p 3  
114 EUBAM annual report 2012 p 15 / 2015 p 27



Source : Wikipédia

**En matière de circulation routière**, dès 2007, l'EUBAM joue les médiateurs sur la question des véhicules ayant une plaque d'immatriculation transnistrienne et traversant la « délimitation administrative »<sup>115</sup>. En 2012, l'EUBAM fait de nouvelles propositions fondées sur la réglementation internationale des transports pour traiter cette question des véhicules immatriculés en Transnistrie et amenés à circuler en Moldavie<sup>116</sup>. Cette question s'inscrit dans le chantier plus large de la création de corridors permettant la liberté de circulation des passagers et du fret à travers la Transnistrie<sup>117</sup>. Un accord est obtenu sur la définition d'une plaque d'immatriculation neutre en

115 EUBAM annual report 2007 p 10

116 EUBAM annual report 2013 p 18

117 EUBAM annual report 2012 p 16

2013 mais l'EUBAM intervient à nouveau à l'été 2015 pour déminer les problèmes potentiels résultant de l'adoption unilatérale par Tiraspol d'une loi sur l'assurance des véhicules immatriculés à l'étranger et de mesures de rétorsion prises par Chisinau<sup>118</sup>.

Le mode opératoire de la surveillance de la frontière interne moldave à partir des unités mobiles et des postes de contrôle douanier internes<sup>119</sup> a évolué sous l'influence de l'EUBAM. Il s'est concentré sur les aspects sécuritaires ; les opérations de dédouanements et de contrôles exhaustifs des cargaisons sont réalisées par des antennes à l'intérieur du territoire<sup>120</sup>. L'EUBAM a par ailleurs très vite milité pour l'abandon des ICCP<sup>121</sup>. Ce dossier a été relancé en 2012 dans le cadre des travaux pour améliorer le contrôle des flux migratoires en provenance de Transnistrie et distinguer les flux de résidents transnistriens des flux de voyageurs étrangers<sup>122</sup>.

Enfin, l'EUBAM a également joué un rôle d'expertise neutre, de conseils et d'aide – fourniture d'image satellite - dans les travaux menés par la Moldavie et l'Ukraine pour borner leur frontière commune au sein d'une commission ad hoc où sont également présents des représentants de la Transnistrie<sup>123</sup>. Intégré au sein du plan d'action de l'EUBAM de 2008, les travaux n'étaient toujours pas complètement réalisés fin 2015. Toutefois, fin 2015, 3,73 km de frontières seulement restaient à démarquer, dont l'essentiel était situé en Transnistrie<sup>124</sup>.

**Compte tenu des blocages politiques entre Chisinau et Tiraspol, l'EUBAM appuie sa stratégie des petits pas sur une approche technique** à travers des rencontres d'experts sur les problèmes douaniers<sup>125</sup>. Cette stratégie est confirmée dans le rapport 2015 ; les mesures techniques discutées dans les domaines douaniers, et ayant notamment pour but l'élévation de la prospérité dans la région, sont dissociées des travaux en vue du règlement du conflit transnistrien<sup>126</sup>. Capitalisant sur le succès rencontré en terme de reprise du trafic ferroviaire et sur ses implications en matière douanière, l'EUBAM monte en 2012 une formation commune douanière pour des experts transnistriens et moldaves. La reprise du trafic de fret routier à travers la Transnistrie est dès

---

118 EUBAM annual report 2013 p 18 / 2015 p 27 et 28

119 Internal Customs Control Posts

120 EUBAM annual report 2009 p 9

121 EUBAM annual report 2009 p 14

122 EUBAM annual report 2012 p 16 / 2013 p 18

123 EUBAM annual report 2009 p 15 / 2010 p 19

124 EUBAM annual report 2014 p 17

125 EUBAM annual report 2009 p 14

126 EUBAM annual report 2015 p 28

lors évoquée<sup>127</sup>. Il s'agit de mettre un terme à la nécessité de contourner cette région et de subir plusieurs procédures de dédouanement<sup>128</sup>.

Toutefois, en 2014, la détérioration du contexte international - conflit dans l'Est de l'Ukraine, signature de l'accord d'association entre la Moldavie et l'UE - paralyse les échanges momentanément et contribue à durcir la position de la Transnistrie, dont la situation économique se détériore avec la crise ukrainienne<sup>129</sup>. Le trafic de voyageurs comme le trafic de marchandises sont fortement affectés et ralentis. Mais cela n'a pas empêché le gouvernement moldave, sur les recommandations de l'EUBAM, de supprimer certaines taxes qui frappaient les opérateurs transnistriens<sup>130</sup>. En 2015, afin de faciliter les échanges entre les deux rives du Dniestr, Tiraspol et Chisinau reconnaissent mutuellement leurs formalités d'assurance ; par ailleurs, un système temporaire d'autorisation de circulation des véhicules avec des plaques transnistriennes en Moldavie et en Ukraine est mis en place<sup>131</sup>. En outre, des travaux associant Kiev, Chisinau et Tiraspol sont conduits pour rétablir à court terme la liberté de circulation via la mise en place de contrôles communs entre Kiev et Tiraspol et à long terme, rétablir des corridors internationaux au travers du territoire transnistrien.

Depuis 2014 et dans le cadre d'un contexte international tendu, l'EUBAM privilégie deux axes pour cette politique de création de confiance<sup>132</sup> :

- surveillance des mesures de contrôle mises en place par les autorités ukrainiennes en particulier et patrouilles communes de sécurisation grâce à un renforcement de sa présence sur la zone ;
- mesures de rétablissement de la confiance : l'un des objectifs principaux des négociations 5 + 2 est le rétablissement de la liberté de circulation des personnes et des biens ou bien de minimiser les mesures les affectant.

---

127 EUBAM annual report 2012 p 15

128 EUBAM annual report 2014 p 24

129 EUBAM annual report 2014 p 24 / 2015 p 25

130 EUBAM annual report 2014 p 25

131 EUBAM annual report 2015 p 3

132 *Ibid* p 25 et 26

### 3. Limites de l'EUBAM et nouvelles perspectives

#### 3.1 Des missions ... difficiles dans le contexte moldave

Entre l'Ukraine et la Moldavie, il n'a pas existé de frontières durant la période soviétique post 1945 ; les frontières étaient inconnues des citoyens et les corps professionnels (douaniers, gardes-frontières) avaient des objectifs différents. Ces pays sont donc partis de très loin et même si l'EUBAM prend en compte la réalité du terrain, pour les faire monter aux standards internationaux, la marche est rude et haute. Par ailleurs, au début de l'EUBAM, les frontières sont encore mal ou insuffisamment bornées. Cela explique en partie, avec un terrain qui facilite les mouvements de personnes, certains franchissements de frontières illégaux. Notion relativement récente, la frontière moldavo-ukrainienne est également relativement artificielle dans sa définition ; elle résulte pour une bonne part d'une succession d'arbitrages politiques réalisés par Staline. Une des conséquences est que la frontière terrestre (« green border »), qui représente 955 km, s'appuie rarement sur des mouvements de terrain nets. La « blue border », la frontière qui prend appui sur des cours d'eau ou des lacs, représente un peu moins de 300 km. Au sein de la Moldavie, le fleuve Dniestr ne sépare pas strictement la région de Transnistrie du reste du pays ; à l'issue du cessez-le-feu de 1992, qui a figé les positions des belligérants, la Moldavie a conservé le contrôle de deux rayons - le rayon est une subdivision administrative - sur la rive gauche tandis que les séparatistes transnistriens conservaient le contrôle sur la rive droite d'une partie des rayons de Bender et de Chitcani. Dans la zone de responsabilité de l'EUBAM, l'effectivité du contrôle de la frontière extérieure de la région de Transnistrie dépend largement du bon vouloir des autorités ukrainiennes et de leur orientation pro-occidentale ou pro-russe. Toutefois, les conflits séparatistes dans l'Est de l'Ukraine ont eu pour conséquence un accroissement des tensions à la frontière avec la région de Transnistrie et ont poussé le gouvernement ukrainien à partir de 2014 à mettre en œuvre des mesures réclamées par l'EUBAM depuis sa mise en place. La constitution d'obstacles physiques (fossés, remblais, etc) sur la partie terrestre de la frontière ainsi que l'intégration de gardes-frontières ou de douaniers moldaves au sein des points de contrôle ukrainiens sur cette zone a pour but d'empêcher les infiltrations d'éléments subversifs à partir de la Transnistrie<sup>133</sup> et a considérablement réduit la liberté de manœuvre des contrebandiers. Cette porosité de la frontière moldavo-ukrainienne facilitait les trafics de toute nature dont une bonne partie a son explication dans la pauvreté locale. Ces trafics, de faible ampleur pour une grande partie d'entre eux, sont

---

133 EUBAM annual report 2014 p 23

souvent un moyen de survie pour la population locale, plus qu'un moyen d'enrichissement. Ils sont donc à distinguer d'une contrebande organisée criminelle qui réalise de juteux bénéfices. Cette dernière repose souvent sur des collusions locales d'intérêts entre certaines des élites des régions d'Odessa et de Tiraspol. C'est avant tout contre cette dernière que l'EUBAM veut mobiliser les services partenaires, notamment par le développement de l'analyse des risques.

**Cette même pauvreté nourrit le fléau de la corruption** contre laquelle l'EUBAM a constamment lutté, avec des résultats limités comme elle le reconnaît elle-même dans son rapport de 2012 notamment<sup>134</sup>. Dans le mémorandum d'accord de 2005, la lutte contre la corruption n'est mentionnée que comme l'un des moyens d'augmenter les revenus de l'État<sup>135</sup>. Dans la mise à jour de 2015, elle devient un objectif en tant que tel<sup>136</sup>. Cette priorité est constamment partagée par les pays partenaires à travers les déclarations de leurs différentes autorités<sup>137</sup>. Ainsi, les gardes-frontières moldaves se dotent dès 2008 d'un code d'éthique et de déontologie développé en lien avec des experts européens<sup>138</sup>. Mais, rapport après rapport, cette thématique de la corruption revient sans cesse. Cela donne d'autant plus l'impression d'un échec que l'on mesure dans ces mêmes rapports de l'EUBAM les progrès réalisés dans les chantiers techniques. Alors que ce dossier est emblématique, l'EUBAM ne communique pas **publiquement** sur les résultats obtenus, à la différence de ceux enregistrés dans la lutte contre les trafics. Il est ainsi très difficile d'apprécier de l'extérieur les résultats de ses actions. Pourtant, de nombreuses initiatives ont été prises dans ce domaine et des politiques différentes ont été essayées. D'importants efforts ont été consentis dans des formations, réalisées par des personnels de l'EUBAM puis par des experts externes. Le combat contre la corruption passe également par des mesures techniques. La mise en place du système ASYCUDA<sup>139</sup>, dès les premières années du déploiement de l'EUBAM, permet de limiter les versements directs d'argent aux douaniers moldaves. Ce dispositif technique a été mis à jour au fur et à mesure de la livraison de ses versions plus performantes<sup>140</sup>. L'équipement en matériels radio rend les douaniers plus efficaces mais permet également de prohiber le recours aux téléphones portables ; une plus grande transparence dans les échanges est favorisée. Des travaux ont également été menés pour créer des « postes-frontières modèles » dont la configuration a pour objectif de

---

134 EUBAM annual report 2010 p 15 / 2012 p 28

135 Mémorandum d'accord de 2005, objectifs spécifiques, paragraphe g p 7

136 Additif au mémorandum d'accord de 2005, paragraphe 24, alinéa 4 p 6

137 EUBAM annual report 2007 p 10

138 EUBAM annual report 2008 p 3

139 Automated SYstem for CUstoms DAta

140 EUBAM annual report 2009 p 4

rendre plus difficile la corruption. En 2015, la politique de lutte contre la corruption est réorientée ; à des formations de base succède une action menée sur la mise en place de mécanismes de bonne gouvernance imbriqués dans le processus de décision. Cette nouvelle politique attribue à tous les services concernés des responsabilités particulières comme l'information des acteurs économiques au sens large ou la prise en compte progressive de domaines tandis que l'EUBAM se recentre sur un rôle de contrôle<sup>141</sup>.

La lutte contre la corruption est un exercice difficile pour l'EUBAM qui recherche un délicat équilibre entre simplification des procédures douanières et résistance de ces procédures simplifiées aux tentatives de corruption<sup>142</sup>. En effet, plus les procédures sont nombreuses, plus elles multiplient le risque de corruption tout en constituant un frein aux échanges ; l'enjeu est bien de mettre en place des procédures réduites, mais suffisantes pour combattre les activités illicites, et robustes, rendant difficiles les tentatives de corruption. Néanmoins, la faiblesse des salaires des fonctionnaires est un puissant handicap dans ce combat ; l'EUBAM a proposé très vite d'augmenter les salaires mais les moyens de l'État moldave sont limités.

Joue également contre une réduction du niveau de corruption le sentiment parmi la population que les personnes au pouvoir sont largement corrompues et les scandales qui rythment la vie politique locale ne contribuent pas au développement de l'esprit civique. La Moldavie, comme l'Ukraine, sont des pays recensés comme fortement corrompus et leur classement a peu évolué sur la décennie 2005 /2015. En 2015, dans le classement de l'ONG Transparency International, la Moldavie est classée 103ème sur 168 avec un score de 33 sur 100 – la France la même année est 23ème avec un score 70 et le Danemark premier, avec un score de 91. En 2005, la Moldavie était 87ème avec un score de 2,9 sur 10, la France 18ème avec un score de 7,5 et le premier pays était l'Islande avec 9,7. La disparition d'un milliard de dollars fin 2014 des comptes de trois banques moldaves est la dernière illustration en date des difficultés auxquelles est confrontée la Moldavie en matière de bonne gouvernance financière et de la logique prédatrice d'une partie de ses élites. C'est pourquoi l'EUBAM s'adresse largement à la société civile, à travers ses partenariats avec les universités ou les informations données au monde économique, pour lutter contre la corruption dans une perspective de moyen terme de faire évoluer les mentalités des citoyens.

### **3.2 Des missions ... impossibles avec les moyens de l'UE ?**

**L'Union européenne met en place une politique des petits pas bâtie, au mieux, pour le**

---

141 EUBAM annual report 2010 p 15 / 2011 p 4 / 2012 p 33 / 2015 p 24

142 EUBAM annual report 2015 p 24

**long terme mais très fragile par rapport aux aléas conjoncturels.** En matière économique, l'EUBAM a joué un rôle particulièrement important dans la mise à niveau des administrations moldaves des douanes et de la police aux frontières ainsi que du cadre législatif mais ce travail a été réalisé progressivement au cours d'une décennie. Misant sur le développement économique de la Moldavie grâce à sa meilleure insertion dans les échanges internationaux, cette stratégie a ainsi été fortement pénalisée par la crise financière à partir de 2008 ; cette dernière est aussi à l'origine de la baisse du budget de l'EUBAM qui est passé de 12 millions d'euros par an avant 2010 à 10 puis à 8 entre 2010 et 2015. Dans le domaine politique, les mesures de confiance laborieusement obtenues entre les deux rives du Dniestr depuis 2005 pèsent de peu de poids lorsque la Russie décide que la lutte d'influence géostratégique avec l'UE prendra la forme d'une crise régionale aiguë, en réponse à l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine. Le conflit en Ukraine va avoir d'importantes répercussions sur la gestion du dossier transnistrien. Ainsi, à partir de 2014, tout en garantissant les franchissements légaux, l'Ukraine a considérablement durci le contrôle de la frontière avec la région de Transnistrie en créant des obstacles physiques, tels que des tranchées ou des remblais, sur la partie terrestre de la frontière, en multipliant les barrages sur les routes et en renforçant, à partir de l'automne, le contrôle des marchandises en provenance et en direction de la Transnistrie<sup>143</sup>. Malgré les missions de bons offices de l'EUBAM, les échanges commerciaux de la Transnistrie ont été considérablement réduits à compter de l'automne<sup>144</sup>. Le principal levier d'influence sur la partie transnistrienne de l'UE et de l'EUBAM est ainsi considérablement affaibli.

Par ailleurs, la contradiction entre certains des objectifs assignés à l'EUBAM semblent rendre impossible leur réalisation simultanée. L'essentiel de la mission de l'EUBAM consiste à arrimer la Moldavie à l'UE ; c'est ce travail de long terme qui aboutit aux accords d'association ou sur la libéralisation des visas<sup>145</sup>. Alors que l'EUBAM apparaît de plus en plus clairement, au fil des années qui passent, comme un outil politique au service de la stratégie d'influence de l'UE, comment peut-elle espérer jouer un rôle significatif dans la résolution du conflit transnistrien ? En effet, les autorités en place de Tiraspol affichent un attachement inconditionnel aux liens avec la Russie et ne cachent pas leur inquiétude face au risque croissant d'intégration avec l'UE<sup>146</sup>. Or, l'essentiel de la mission de l'EUBAM consiste bien à préparer à terme cette intégration.

A partir de 2012, on constate un rapide renouvellement des responsables de l'EUBAM ; alors qu'entre 2005 et 2012 s'étaient succédés seulement deux responsables de mission, aucun

---

143 EUBAM annual report 2014 p 5 et 23

144 *Ibid* p 24

145 EUBAM annual report 2015 p 2

146 EUBAM annual report 2014 p 23

responsable de l'EUBAM n'a conservé sa place plus d'un an entre 2012 et 2015, et ce, pour des raisons essentiellement administratives. Cette instabilité à la tête de la mission explique-t-elle les tâtonnements de l'EUBAM quant à l'évolution de son action ? En effet, peu à peu, l'EUBAM évolue d'une mission d'assistance à une mission de contrôle. A partir de 2009, l'EUBAM conduit des audits ciblés<sup>147</sup> dans certains domaines – déclarations sous-évaluées, origine des biens, ... - afin d'évaluer la qualité des pratiques locales, de détecter les vulnérabilités et de proposer les mesures correctrices dont la mise en œuvre effective est également contrôlée par la suite. En 2009, les différents domaines audités avaient donné lieu à 71 recommandations spécifiques et pour la mission, il s'agit d'un nouvel axe prioritaire d'action<sup>148</sup>. En 2011, cette évolution vers un rôle d'inspection des services partenaires se confirme à travers des « Joint Assistance Actions » dont l'objectif est d'aider les services partenaires à atteindre les niveaux de performance exigés pour la bonne mise en œuvre d'une gestion intégrée de la frontière (IBM) ou pour être admissible à la libéralisation des visas<sup>149</sup>. En 2012 néanmoins, ce rôle d'évaluation est désormais réduit pour donner plus de place au développement et à la mise en pratique<sup>150</sup> ... En tout état de cause, pour ce dernier point, le mémorandum modifié de 2015 tranche la question car le premier objectif fixé à l'EUBAM est de « surveiller et d'évaluer l'action des services partenaires dans la mise en œuvre des procédures et des mesures de contrôle de la frontière ». Cette clarification s'inscrit dans une mise à jour du mandat de l'EUBAM beaucoup plus large.

**Les résultats obtenus mais aussi les limites auxquelles l'EUBAM est confrontée semblent être à l'origine d'une réorientation politique.** En effet, depuis le 1er décembre 2015, un mandat actualisé lie l'EUBAM et ses partenaires et un nouveau plan d'action a été mis en place afin de tenir compte des modifications dans l'environnement institutionnel européen (application du traité de Lisbonne) et des évolutions constatées au sein des pays partenaires<sup>151</sup>. L'innovation la plus importante de ce mandat est qu'il prévoit explicitement la mise en place d'un chantier en vue d'une fin de mission en 2017 de l'EUBAM, telle qu'elle est configurée depuis 2005<sup>152</sup>. Si l'EUBAM devait rester en Moldavie après 2017, il semble bien aujourd'hui que les modalités de sa présence seraient profondément changées.

Concrètement, l'EUBAM procède à une importante réorganisation de ses structures pour

---

147 Targeted Monitoring Actions (TAMs)

148 EUBAM annual report 2009 p 9 / 2010 p 9, 14 et 15

149 EUBAM annual report 2011 p 9

150 EUBAM annual report 2012 p 9

151 EUBAM annual report 2015 p 2

152 *Ibid* p 30

tenir compte des progrès déjà réalisés par les services partenaires et de moyens plus contraints du fait de ressources financières réduites et de la concurrence avec d'autres priorités. La présence sur le terrain est maintenue mais fondée sur de nouvelles répartitions en fonction des besoins de ses partenaires mais aussi de la réalité du terrain. Par exemple, l'état-major à Odessa est réduit, celui de Chisinau renforcé et l'équipe en charge du dossier transnistrien, auparavant à Odessa, est rattaché<sup>153</sup> à Chisinau. Par ailleurs, l'EUBAM insiste particulièrement sur le renforcement de son rôle d'évaluation des services partenaires et, conformément à la tâche que lui a confiée la Commission européenne, sur la vérification que les procédures de contrôle aux frontières respectent les normes européennes<sup>154</sup>. En 2015, ces évolutions se traduisent par le transfert intégral de diverses responsabilités de l'EUBAM aux services partenaires : opérations frontalières communes, groupes de travail thématiques, force de réaction<sup>155</sup>, ... Elles se matérialisent également par la mise en place d'un nouvel organigramme. La comparaison entre les organigrammes de 2009 et de 2015 (annexes 2 et 3) illustre bien la volonté de simplification qui anime désormais la mission.

Fin 2015, le problème majeur qui se pose à l'EUBAM concerne la fin du régime douanier préférentiel dont bénéficiait Tiraspol alors que le contexte régional est très tendu. Des travaux tous azimuts sont menés dans ce cadre<sup>156</sup>. Si politiquement la Transnistrie s'aligne sur la position russe, économiquement, elle est de plus en plus tournée vers l'UE. Des dissensions dans les choix politiques existent au sein de l'oligarchie transnistrienne sur certaines orientations. La victoire lors des élections législatives de 2015 d'un parti proche des milieux économiques, et en particulier du conglomérat Sheriff – 50 % environ du PIB moldave dans différents secteurs économiques dont le monopole sur les importations de biens alimentaires -, a conduit à un déblocage des négociations et à un accord temporaire permettant aux entreprises transnistriennes de bénéficier également de l'accord DCFTA pour une année supplémentaire, afin de permettre aux négociations de se poursuivre dans les meilleures conditions<sup>157</sup>.

En tout état de cause, il s'agit d'une question très sensible pour les autorités transnistriennes dans un contexte où l'appui économique russe est de moins en moins solide.

---

153 *Ibid*

154 *Ibid* p 2

155 *Ibid* p 3

156 EUBAM annual report 2011 p 28 et 29

157 Communication de M. Pierre DYBMAN

## Conclusion

En dépit des limites rencontrées, l'EUBAM peut être considérée comme un succès local tant pour la Moldavie que pour l'Union européenne.

Pour la Moldavie, cette mission a permis en une décennie d'opérer un rattrapage à marche forcée dans la construction d'un système reconnu de contrôle de la frontière aussi bien pour les flux de personnes que pour les flux de marchandises. En dépit de lacunes persistantes, ce travail considérable permet néanmoins à la Moldavie de signer des accords majeurs pour son futur développement : les accords d'association et de libéralisation des visas avec l'UE.

Pour l'UE, cette mission lui a permis de prendre pied dans une zone géographique qui était il y a encore peu une chasse-gardée de Moscou. En dépit de l'absence d'évolution majeure quant à la question transnistrienne, le reste de la Moldavie semble désormais majoritairement regarder vers l'Ouest malgré les pressions exercées par Moscou et leurs conséquences économiques.

Dans ce cas d'espèce, cette politique d'influence de l'UE semble donc porter ses fruits sur le moyen terme car c'est sur cette durée que les actions menées en direction de la société civile commencent à donner leurs premiers résultats. Pour autant, s'agit-il d'une consécration de la PEV fondée en 2001 sur le pari du développement économique grâce à l'aide financière et à l'exemplarité du modèle européen ?

Au regard des situations actuelles de crise des voisins de l'UE à l'Est comme au Sud, la politique européenne d'influence, telle que menée dans le cadre de la PEV, est un échec si l'on considère l'ensemble de la zone qu'elle était censée prendre en compte. La crise financière internationale, et économique sur la zone de déploiement de la PEV, a tout d'abord ruiné l'atout principal de l'UE, compte tenu de ses moyens trop limités par rapport aux besoins de l'ensemble de la zone. Ensuite, le retour à une politique de puissance affirmée de la Russie démontre le peu de marges de manœuvre dont dispose l'UE face à un partenaire non coopératif ; a contrario, le rôle protecteur et dissuasif des États-Unis sur le continent se trouve réaffirmé. Par ailleurs, l'instabilité politique sur les rives musulmanes de la Méditerranée consacre également la faillite des ambitions initiales de la PEV. Enfin, ultime paradoxe, la crise des migrants montre les nombreuses limites du modèle européen de gestion des frontières internes et externes.

L'échec de la PEV peut-il déboucher sur une remise en cause de certains fondements de la politique de l'UE voire bouleverser l'UE telle qu'elle existe aujourd'hui ?

## Données chiffrées

**Tableau A : Résultats issus des Common Border Security Assessment Report (CBSAR)**

	<b>2007</b>	2008	<b>2009</b>	2010	<b>2011</b>	2012	<b>2013</b>
A	<b>3 581</b>	2 794	<b>2 663</b>	2 231	<b>1 838</b>	1 599	<b>1324</b>
B	<b>153</b>	100	<b>91</b>	69	<b>57</b>	52	<b>76</b>
C	<b>72,16</b>	27,07	<b>41,61</b>	6,71	<b>11,1</b>	10,88	<b>7,7</b>
D	<b>58</b>	63	<b>86</b>	115	<b>68</b>	98	<b>74</b>
E	<b>200</b>	146	<b>161</b>	116	<b>257</b>	217	<b>353</b>
F	<b>5</b>	6,6	<b>3,9</b>	5	<b>4,4</b>	3,6	<b>6,3</b>

Sources : Progress report 2005 – 2010 Annexe 1 / Annexe 1 des « EUBAM rapport annuel » 2011 / 2012 / 2013

A – Individus arrêtés à la frontière moldavo-ukrainienne

B – Documents falsifiés à la frontière moldavo-ukrainienne

C – Saisies de drogue à la frontière moldavo-ukrainienne (kg)

D – Saisies d'armes à la frontière moldavo-ukrainienne (pièces)

E – Véhicules saisis à la frontière moldavo-ukrainienne

F – Saisies de marchandises de contrebande à la frontière moldavo-ukrainienne (en millions de \$ - estimation)

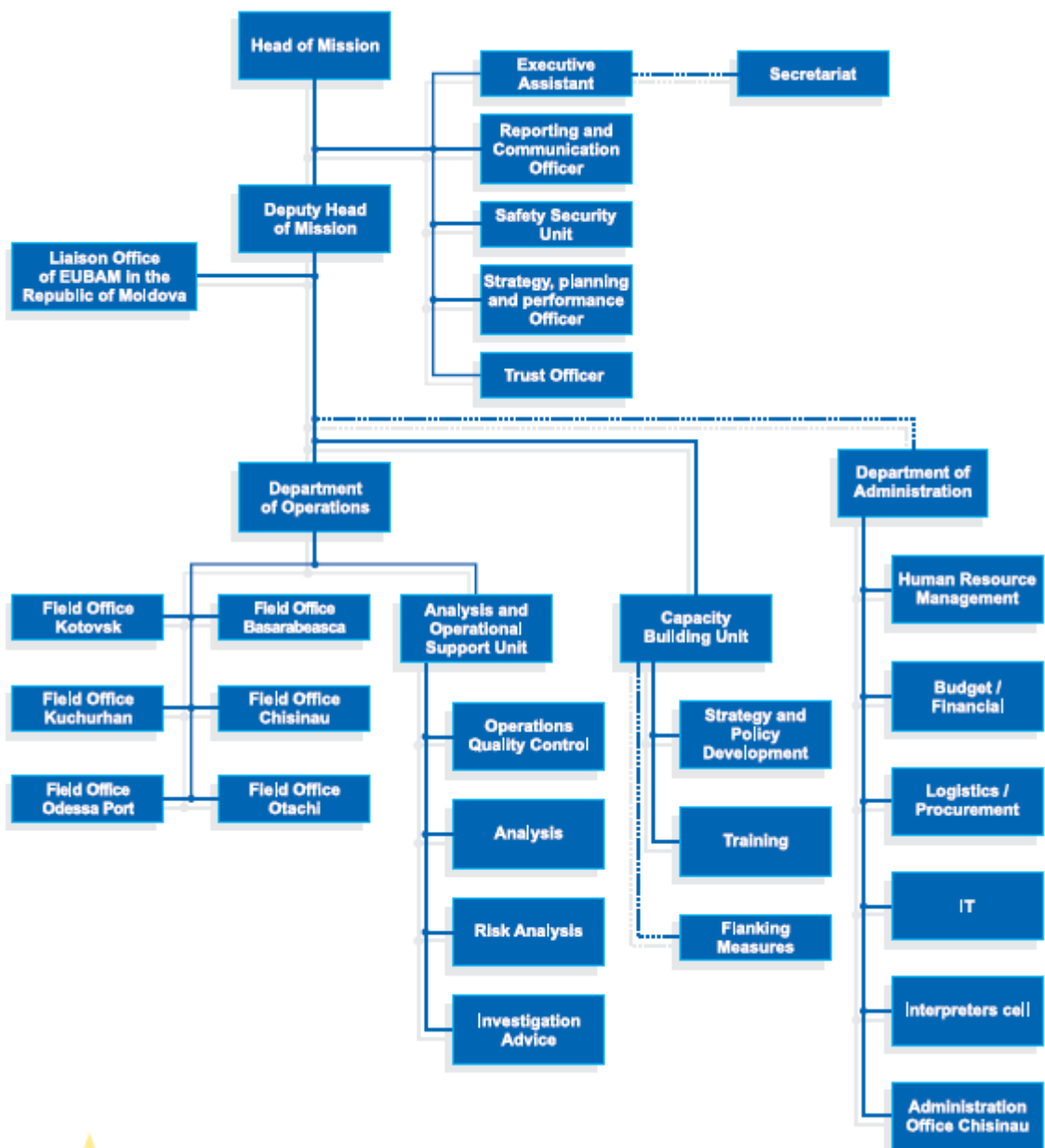
**Tableau B : Entreprises transnistriennes enregistrées en Moldavie de manière permanente ou temporaire (Total) (estimation pour 2013).**

Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009	Fin 2010	Fin 2011	Fin 2012	Fin 2013	Fin 2014	Fin 2015
380	498	596	681	767	769	1000	1277	1460

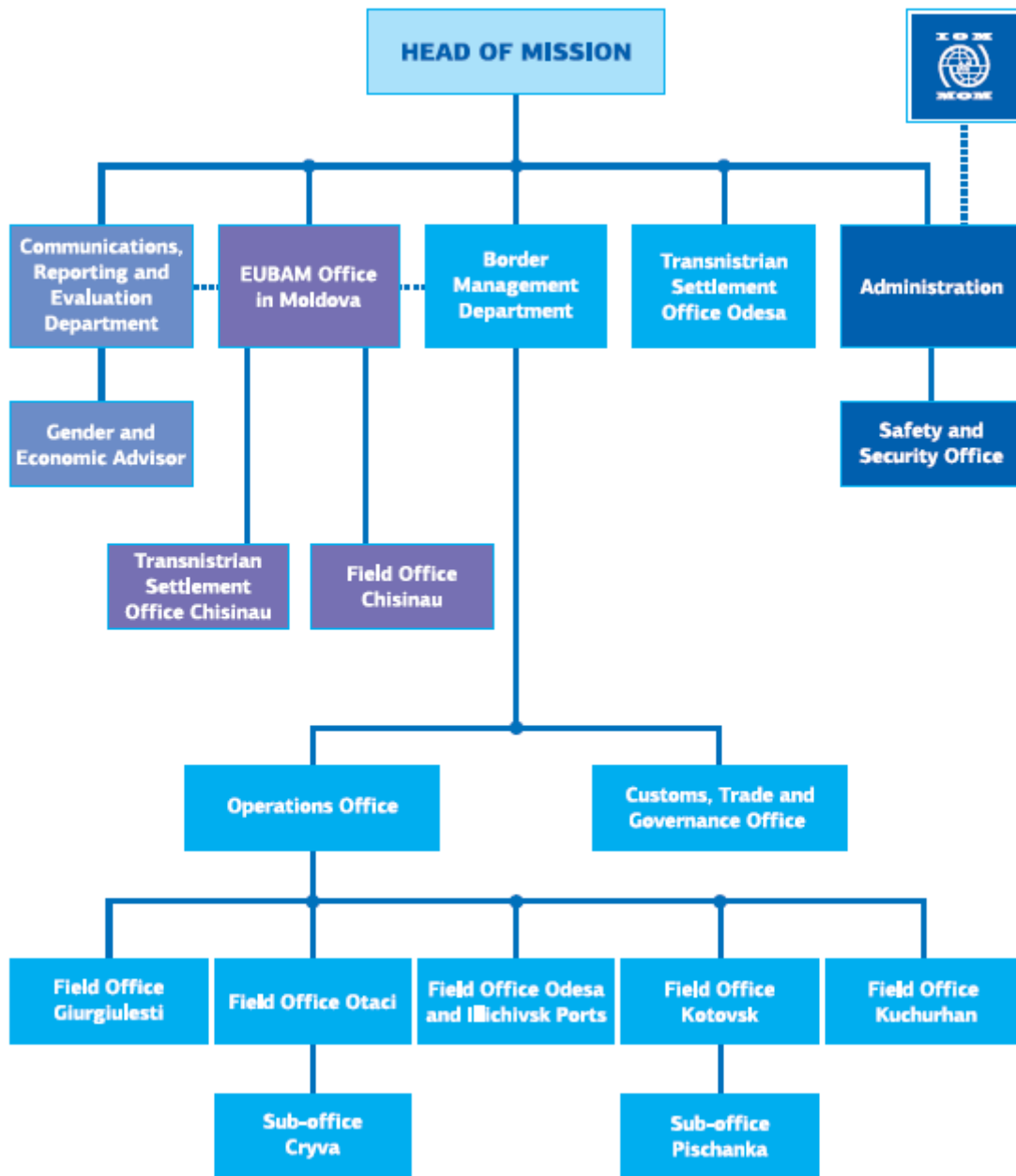
Sources : Rapports annuel de l'EUBAM

EUBAM : organigramme 2009

Source :  
EUBAM  
annual  
report  
2009



EUBAM : organigramme 2016



Source : EUBAM annual report 2015

## Bibliographie

MINASSIAN Gaidz, *Zones grises : quand les États perdent le contrôle*, Paris, Autrement (Frontières), 2011, 201 p.

ANTOINE Jean-Charles, *Au cœur du trafic d'armes, des Balkans aux banlieues*, Paris, Vendémiaire, 2012, 224 p.

BONNOT Maurice, *Les Etats de facto*, Paris, L'Harmattan, 2014, 264 p

- Articles scientifiques :

BON Agnès, *Moldavie 2003. A reculons vers le fédéralisme*, Le Courrier des pays de l'Est 2004/1 (n° 1041), p. 78-92. URL <http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2004-1-page-78.htm>

DANERO Iglesias Julien, *La construction de l'histoire nationale dans le discours politique, entre cohérence et contradiction. La République de Moldavie (2001-2009)*, Mots. Les langages du politique 1/2013 (n° 101), p. 97-111 URL : [www.cairn.info/revue-mots-2013-1-page-97.htm](http://www.cairn.info/revue-mots-2013-1-page-97.htm).

DANERO Iglesias Julien, Negură Petru et Tomic Djordje, *Avant-propos La Moldavie au défi de crises multiples*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 46, pp 5-16 2015 [http://www.necplus.eu/abstract\\_S0338059915001011](http://www.necplus.eu/abstract_S0338059915001011)

DELCOUR Laure, *Le voisinage entre l'Union européenne et la Russie, nouvelle ligne de démarcation ?*, Revue internationale et stratégique 4/2008 (n° 72), p. 209-218 URL : [www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-4-page-209.htm](http://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2008-4-page-209.htm).

DEMBINSKA Magdalena, *Briser les logiques du "gel" : approche différenciée et transformative en Abkhazie et en Transnistrie*, Études internationales, vol. 40, n° 4, 2009, p. 611-629 URI: <http://id.erudit.org/iderudit/038934ar>

GANGLOFF Sylvie, *L'émancipation politique des Gagaouzes, turcophones chrétiens de Moldavie*, Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien [En ligne], 23 | 1997, mis en ligne le 01 mars 2005, consulté le 19 septembre 2015. URL : <http://cemoti.revues.org/121>  
Éditeur : AFEMOTI <http://cemoti.revues.org> <http://www.revues.org>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Moldova's uncertain future*, Europe Report N°175 – 17 August 2006

LAMBERT Michael, *Stratégie de mise en place des soft powers européen et russe en Moldavie après la Guerre froide*, IRSEM, Etude n°40, juillet 2015

PARMENTIER Florent, *La Transnistrie. Politique de légitimité d'un Etat de facto*, Le Courrier des pays de l'Est, 2007/3 (n° 1061), p. 69-75.

<http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2007-3-page-69.htm>

- Thèse universitaire

BABAN Inessa

*Les conflits gelés de l'espace post-soviétique. Etude de cas - La Transnistrie* 92 p.

Directeurs de thèse : Mme Barbara LOYER – M. Aleksandr LAVROV

Th. Géopolitique, Université Paris 8, Institut Français de Géopolitique, 2008-2009

- Témoin

MORARU Lilian, Chargé d'affaires de l'ambassade de la République de Moldavie en France. Entretien oral libre qui s'est déroulé le 23 novembre 2015 à l'ambassade de la République de Moldavie.

## **Deuxième axe de recherche : l'European Union Border Assistance Mission (EUBAM)**

- Articles scientifiques

ISACHENKO Daria, *The EU border mission at work around Transdnistria: a win-win case?* , Sociétés politiques comparées, Revue européenne d'analyse des sociétés politiques, n°21, janvier 2010

- Thèses et travaux universitaires

VAN DER LUGT Ruud

EUropean space making in the 'Wild East': An inquiry into the enactment of geostrategies in the Moldova-Ukraine borderland through EUBAM – 72 pages

Directeur de thèse : Dr. O. Kramsch

Géographie humaine, Nijmegen School of Management, Radboud University Nijmegen, June 2011

## Sources primaires

### Internet

#### EUBAM

Memorandum of understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova and the government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine October 2005

Addendum to memorandum of understanding between the European Commission, the government of the Republic of Moldova and the government of Ukraine on the European Commission Border Assistance Mission to the Republic of Moldova and to Ukraine November 2015

EUBAM Progress report 2005 - 2010

EUBAM Annual report 2005-2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015

EUBAM Activity report 01 december 2014 15 april 2015

#### EUBAM FAQ

Cour des comptes européenne, *Efficacité du soutien de l'UE dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice pour le Bélarus, la Moldavie et l'Ukraine*, Rapport spécial n°9 2008, 56 p.

[http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/04/09/scandale-financier-d-ampleur-en-moldavie\\_4612150\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/04/09/scandale-financier-d-ampleur-en-moldavie_4612150_3214.html)

### Témoign

M. Pierre DYBMAN, « management adviser » (chef de cabinet) du chef de la mission de l'EUBAM entre le 01/08/2014 et le 30/11/2015.

Entretien téléphonique dirigé à partir d'un questionnaire qui s'est déroulé le 1<sup>er</sup> avril 2016

## GLOSSAIRE

AEO : Authorised Economic Operators

APIS : pour Advanced Passenger Information System

ASYCUDA : Automated SYstem for CUstoms DAta

BOMMOLUK : Improvement of Border Controls at the Moldova-Ukraine Border

BRITE : Business Regulatory Investment and Trade Environment Program

CBSAR : Common Border Security Assessment Report

DCFTA : Deep and Comprehensive Free Trade Area

EaP IBM : Eastern Partnership Integrated Border Management

EUBAM : European Union Border Assistance Mission

EUSDR : Stratégie Européenne pour la Région Danube

IBM : Integrated Border Management

ICCP : Internal Customs Control Posts

OLAF : Office européen de Lutte Anti-Fraude

PAIES : Pre Arrival Information Exchange System

PCCA : Post Clearance Control and Audit

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

SECI Centre : Southeast European Cooperative Initiative Centre for Combating Trans-Border Crime

UE : Union Européenne

## Table des matières

Introduction .....	4
<b>1. La situation « au départ du coup » .....</b>	<b>8</b>
1.1 La création de l'EUBAM ou l'exploitation d'une opportunité géopolitique en 2005 .....	8
- l'extension à l'Est de l'OTAN et de l'UE et la Politique Européenne de Voisinage.....	8
- la victoire d'un pro-occidental en Ukraine.....	8
- une requête commune de la Moldavie et de l'Ukraine.....	8
1.2 Mission de l'EUBAM.....	9
- le cadre de la mission de l'EUBAM.....	9
- le mandat de l'EUBAM et sa réactualisation en 2015 .....	12
1.3 Le diagnostic initial matérialise l'importance de l'effort de rattrapage à réaliser .....	14
- les résultats attendus en 2006 .....	14
- BOMMOLUK.....	16
- les objectifs fixés en 2015, une première réponse sur la pertinence de cette mission.....	17
<b>2. Des réalisations de nature et d'ampleur différentes pour chacun des deux partenaires. 18</b>	
2.1 Un apport technique considérable de l'EUBAM pour les services partenaires moldaves .....	18
- réformer et réorganiser les services partenaires.....	18
- développer tous azimuts les coopérations.....	21
- bâtir un cadre légal adapté .....	23
2.2 Un apport politique de l'EUBAM pour l'Union européenne réel mais plus modeste .....	25
- une meilleure appréhension de la réalité des trafics .....	25
- un vecteur d'influence des valeurs européennes : le rôle de la formation et de la communication	28
2.3 La gestion du dossier transnistrien.....	30
- l'action sur les échanges commerciaux .....	31
- le rétablissement physique des flux de circulation .....	31

- approche technique et contexte dégradé .....	33
<b>3. Limites de l'EUBAM et nouvelles perspectives .....</b>	<b>35</b>
3.1 Des missions ... difficiles dans le contexte moldave.....	35
- de fortes contraintes structurelles locales .....	35
- l'échec de la lutte contre la corruption .....	36
3.2 Des missions ... impossibles avec les moyens de l'UE ?.....	37
- de la lenteur de la politique des petits pas .....	37
- vers la fin de l'EUBAM ? .....	39
Conclusion .....	41