

N° 448

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations** entre l'Union européenne et l'Ukraine,*

Par MM. Simon SUTOUR et Gérard CÉSAR,

Sénateurs.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.*



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 5            |
| <b>I. L'UKRAINE, UN PAYS EN QUÊTE DE STABILITÉ</b> .....   | 9            |
| A. UNE JEUNE DÉMOCRATIE ENCORE FRAGILE .....   | 9            |
| 1. <i>Une vie politique conflictuelle, préjudiciable au bon fonctionnement de l'Etat</i> .....                     | 9            |
| 2. <i>Un pays en proie à des divisions</i> .....   | 12           |
| 3. <i>Un Etat de droit en devenir</i> .....  | 13           |
| 4. <i>Une situation économique et sociale très dégradée</i> .....  | 17           |
| B. DES DÉVELOPPEMENTS POLITIQUES RÉCENTS POSITIFS .....  | 19           |
| 1. <i>Des élections présidentielles conformes aux standards internationaux</i> .....                               | 20           |
| 2. <i>Des premières évolutions rassurantes</i> .....   | 22           |
| <b>II. L'UKRAINE ET L'UNION EUROPÉENNE : UN RAPPROCHEMENT QUI REQUIERT DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES</b> .....       | 27           |
| A. DE FORTES ATTENTES UKRAINIENNES, PAS NÉCESSAIREMENT RÉALISTES .....   | 27           |
| 1. <i>D'authentiques aspirations européennes</i> .....   | 27           |
| 2. <i>Une déception certaine, voire un sentiment d'injustice envers l'Union européenne</i> .....                   | 28           |
| 3. <i>L'envoi de messages contradictoires de la part de l'Ukraine</i> .....  | 31           |
| B. L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE TROP FRILEUSE ENVERS L'UKRAINE ? .....  | 33           |
| 1. <i>Des relations Union européenne/Ukraine récemment approfondies, mais qui demeurent encore prudentes</i> ..... | 34           |
| 2. <i>Des relations compliquées par les tensions entre l'Ukraine et la Russie</i> .....                            | 37           |
| 3. <i>Les réformes attendues de l'Ukraine par l'Union européenne</i> .....   | 39           |
| 4. <i>Octroyer une feuille de route sur les visas à l'Ukraine</i> .....  | 41           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 43           |
| <b>ANNEXE 1 - PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....   | 45           |
| <b>ANNEXE 2 - PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN UKRAINE</b> .....  | 47           |



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Alors que l'Ukraine indépendante avait réussi son entrée sur la scène internationale, en renonçant aux armes nucléaires ou en concluant des accords avec l'OTAN et l'Union européenne, elle a accumulé de mauvais résultats économiques et a vu le mouvement des réformes paralysé par des querelles politiques incessantes.

Aussi les récentes élections présidentielles, remportées par M. Viktor Ianoukovytch, le grand perdant de la « Révolution orange » de 2004, ont-elles suscité à la fois inquiétudes et espoirs.

Les inquiétudes sont liées, dans certaines capitales européennes, aux orientations nouvelles que pourrait prendre l'Ukraine après la défaite des dirigeants de la « Révolution orange », attachés aux valeurs occidentales et aux engagements européens certains, et la victoire du candidat ayant la réputation d'être « pro-russe » et peu tourné vers l'Europe.

Les espoirs sont suscités par la fin attendue de l'instabilité politique qui a altéré le bon fonctionnement de l'Etat, fait prendre du retard au pays et provoqué la lassitude des citoyens.

Ces élections pourraient donner l'occasion de prendre des mesures permettant de restaurer l'économie ukrainienne, fortement affectée par la crise, et d'engager les réformes que l'Union européenne réclame avant d'approfondir ses relations avec ce pays.

Celles-ci sont en effet fortement dépendantes de la situation intérieure, compliquée, de cette ancienne république soviétique, plus vaste que la France et peuplée de 46 millions d'habitants.

L'Ukraine présente pour l'Union européenne un enjeu stratégique, du point de vue économique, énergétique et plus généralement géopolitique. Située entre l'Union européenne et la Russie, elle pourrait être tentée de choisir l'un ou l'autre modèle. Or, les aspirations européennes de l'Ukraine ne sont pas, selon elle, suffisamment prises en compte par une Europe qui demeure circonspecte à son égard.

Il est vrai que les relations de l'Union européenne avec l'Ukraine sont inévitablement influencées par le débat, plus général, sur l'élargissement. Depuis une dizaine d'années, beaucoup de nouveaux États membres ont rejoint l'Union européenne, suscitant des questions sur les capacités d'absorption de celle-ci, alors même que l'adhésion éventuelle de certains pays, à commencer par la Turquie, provoque interrogations et inquiétudes. L'avenir européen de l'Ukraine souffre indubitablement de l'interférence de ce débat.

Le déplacement que vos rapporteurs ont effectué en Ukraine, moins d'un mois après le second tour des élections présidentielles, leur a permis de découvrir un pays en quête de stabilité, dont l'engagement européen manifeste implique la conduite de réformes importantes, mais mérite sans doute plus d'attention de la part de l'Union européenne.







## I. L'UKRAINE, UN PAYS EN QUÊTE DE STABILITÉ

Éprouvant des difficultés à sortir des soubresauts de la « Révolution orange », divisée, fortement touchée par la crise économique, l'Ukraine aspire aujourd'hui à la stabilité. La situation politique issue des élections présidentielles du début 2010 lui permettra-t-elle d'y parvenir ?

### A. UNE JEUNE DÉMOCRATIE ENCORE FRAGILE

En tant qu'Etat souverain, l'Ukraine est un **pays jeune**, qui n'a pas encore 20 ans. La proclamation de son indépendance, le 24 août 1991, approuvée par plus de 90 % des votants lors du référendum du 1<sup>er</sup> décembre suivant, a précipité la dissolution de l'URSS.

À l'automne 2004, la contestation de la rue (1), symbolisée par les rassemblements sur la place Maïdan à Kiev, et la pression internationale ont conduit à l'annulation du second tour des élections présidentielles et à l'organisation d'un « troisième tour » remporté à 52 % par M. Viktor Iouchtchenko, ancien Premier ministre passé dans l'opposition, face à M. Viktor Ianoukovytch, Premier ministre sortant, soutenu par la Russie. C'est la « **Révolution orange** », cette dénomination résultant de la couleur choisie par les partisans de M. Viktor Iouchtchenko. Intervenant un an après la « Révolution des roses » en Géorgie, elle a fait naître de grandes espérances en matière de démocratisation des États issus de l'Union soviétique.

#### 1. Une vie politique conflictuelle, préjudiciable au bon fonctionnement de l'Etat

La « **Révolution orange** » de 2004 a mis un terme au système incarné par le Président « post soviétique » Leonid Koutchma, au pouvoir pendant 10 ans.

Elle a constitué un tournant démocratique dans l'histoire politique de l'Ukraine indépendante.

En quelques années, les évolutions ont été importantes et rapides. La liberté d'expression, tant des médias, qui ne se privent pas d'être critiques envers le pouvoir, que des citoyens, qui s'expriment en public, librement et sans crainte, contrairement à l'état d'esprit qui prévalait à l'époque du

---

(1) Plus d'un demi-million de manifestants s'étaient mobilisés dans tout le pays.

Président Kouchma, est aujourd'hui une réalité. La société civile s'est autonomisée et fait preuve d'un véritable dynamisme. Il s'agit dans doute du principal acquis, probablement irréversible, de la « Révolution orange ». **L'Ukraine est aujourd'hui une démocratie.** Ce fait est notable car c'est le seul cas, peut-être avec la Géorgie, parmi les anciennes républiques soviétiques, si l'on met à part les pays baltes.

**Pour autant**, la « Révolution orange » n'a pas atteint tous ses objectifs et **la démocratie ukrainienne demeure fragile**. Cinq ans après, les espoirs qu'elle a engendrés ont été déçus et ont laissé la place au désenchantement et à un certain fatalisme, l'instabilité politique provoquant la lassitude, voire l'agacement des citoyens.

Les dirigeants de la « Révolution orange », en particulier, ont fait preuve d'**irresponsabilité**. Très rapidement, en effet, le Président Iouchtchenko et sa principale alliée de l'époque, Mme Ioulia Tymochenko, « l'égérie de Maïdan », nommée Premier ministre, sont entrés en concurrence.

Dès 2005, les querelles à la tête de l'Etat se sont multipliées pour devenir permanentes. L'Ukraine est fréquemment sujette à des **crises politiques qui bloquent le fonctionnement régulier des institutions et de l'Etat, victimes de rivalités personnelles**.

À l'évidence, le Président Iouchtchenko porte une part de responsabilité dans cette situation. Il présente un bilan terni par la multiplication des conflits avec ses premiers ministres successifs. Il a d'ailleurs fini par perdre l'essentiel de ses soutiens au Parlement, la Rada, et a laissé à Mme Tymochenko le rôle de dernier dépositaire des valeurs de la « Révolution orange », même si cette image est largement écornée, l'ancien Premier ministre, loin d'avoir tenu ses nombreuses promesses, ayant manifesté un autoritarisme croissant qui suscite interrogations et inquiétudes. Il a parfois pratiqué la « politique du pire » uniquement pour nuire à son Premier ministre et porté ainsi préjudice à l'intérêt supérieur du pays.

Ces luttes intestines ont dominé le paysage politique ukrainien au cours des années ayant suivi la « Révolution orange ».

En 2007, le Président Iouchtchenko avait empêché la Cour constitutionnelle de rendre une décision qui aurait qualifié d'anticonstitutionnelle sa loi de dissolution du Parlement.

L'année suivante, une grave crise politique a éclaté après que le parti présidentiel Notre Ukraine-Autodéfense du peuple eut quitté la coalition qu'il formait avec le parti de Mme Ioulia Tymochenko, après l'adoption, avec le soutien de ce dernier, d'une loi visant à limiter les pouvoirs présidentiels. Le

pays s'est alors retrouvé, plusieurs semaines de suite, sans gouvernement et sans président du Parlement, ce qui a empêché l'adoption de lois. Le Président Iouchtchenko, estimant qu'aucune nouvelle coalition ne pouvait être formée, a alors décidé de dissoudre le Parlement et de convoquer des élections législatives anticipées. Son but véritable était de se débarrasser de sa rivale. Cette décision a donné lieu à plusieurs recours en justice. Une nouvelle coalition a finalement pu être constituée et les élections législatives anticipées n'ont pas eu lieu.

En avril et mai 2009, l'adoption par la Rada d'une résolution demandant l'organisation d'élections présidentielles selon un calendrier non conforme à la Constitution a provoqué une nouvelle crise, avant que la Cour constitutionnelle invalide ce texte.

Les travaux du Parlement ont de nouveau été bloqués pendant plus d'un mois en septembre et octobre 2009, la coalition au pouvoir ayant finalement voté, contre l'avis du Premier ministre, mais pour donner satisfaction au parti de M. Viktor Ianoukovytch, le Parti des régions, un projet de loi relevant salaires et *minima* sociaux, qui place le pays dans une situation financière encore plus délicate et l'éloigne davantage des demandes du Fonds monétaire international (FMI). Le vote de cette loi a d'ailleurs joué un rôle majeur dans la décision du FMI de suspendre le versement de la prochaine tranche de son programme d'assistance.

Certaines des causes de cette situation de crise permanente sont à rechercher sur le terrain constitutionnel.

Ainsi la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe, dite « commission de suivi », de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) évoque-t-elle, dans une note d'information (1) consécutive à une visite des co-rapporteurs dans ce pays, Mmes Renate Wohlwend (Liechtenstein – groupe Parti populaire européen) et Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (Allemagne – groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe), en avril 2009, une « *crise constitutionnelle systémique en Ukraine, résultat d'une répartition peu claire des pouvoirs* ». Le dualisme affectant le pouvoir exécutif s'est révélé conflictuel. Quant à la Rada, elle fonctionne mal et son activité est fréquemment bloquée, y compris physiquement le cas échéant.

On rappellera que la Constitution ukrainienne du 28 juin 1996 a fait l'objet d'une révision en décembre 2004, qui a réduit les pouvoirs du président au profit du parlement et du gouvernement, le Premier ministre devenant le chef de la majorité parlementaire. Cette révision avait été le résultat d'un

---

(1) Document AS/Mon(2009)24 du 9 juin 2009.

compromis politique qui, au plus fort de la « Révolution orange », avait permis le déblocage de la situation et l'organisation du « troisième tour » de l'élection présidentielle.

Un projet de réforme constitutionnelle a été présenté afin d'aligner la Constitution ukrainienne sur les normes européennes. Toutefois, selon la « commission de suivi » de l'APCE, « *les discussions relatives à l'adoption d'une nouvelle Constitution semblaient être suscitées par les objectifs politiques de redistribution des pouvoirs, plutôt que par le désir de réformer les systèmes politique et juridique pour les rapprocher des standards européens* ». **La révision de la Constitution est indispensable.** Pour autant, il semblerait plus opportun de modifier la Constitution actuelle plutôt que d'adopter une nouvelle Constitution, comme le prévoit le projet élaboré, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise », du Conseil de l'Europe ayant estimé que le texte actuel protégeait de manière très complète les droits et libertés fondamentaux, en particulier au regard des dispositions de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Ces crises politiques à répétition conduisent la classe politique ukrainienne dans l'impasse. En outre, selon un sentiment largement partagé, **l'influence des oligarques sur la vie politique serait considérable.**

« *Cette instabilité politique a gravement compromis la mise en œuvre cohérente des nombreuses réformes nécessaires* », indique la « commission de suivi » de l'APCE dans sa note d'information précitée. Les réformes annoncées, qui auraient dû concerner la justice, les forces de l'ordre, la santé, le secteur énergétique, l'organisation territoriale, la fonction publique, l'audiovisuel, ... n'ont généralement pas été menées à leur terme, voire sont restées à l'état de projet, alors que l'Ukraine a un besoin urgent de changements de grande ampleur.

## **2. Un pays en proie à des divisions**

Lors du Sommet de l'OTAN à Bucarest, en avril 2008, M. Vladimir Poutine, alors président de la Fédération de Russie, avait déclaré : « *Mais qu'est-ce que l'Ukraine ? Même pas un Etat ! Une partie de son territoire, c'est l'Europe centrale, l'autre partie, la plus importante, c'est nous qui la lui avons donnée !* », faisant référence à la Crimée, ancienne terre russe attribuée à l'Ukraine en 1954.

Au-delà du caractère polémique de ces propos, tenus dans un contexte tendu marqué par l'éventuelle adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, il est indéniable que ce pays est traversé par une **série de clivages**.

Ceux-ci sont d'abord **géographiques et politiques**, à tel point que le Dniepr apparaît comme une sorte de « frontière intérieure », entre l'Est et le Sud du pays, les régions industrielles les plus prospères, qui sont les bastions électoraux du Parti des régions de M. Viktor Ianoukovytch, et qui sont aussi majoritairement orthodoxes, et l'Ouest, rural et catholique, davantage tourné vers l'Europe occidentale et centrale et qui avait accordé très largement sa confiance aux dirigeants de la « Révolution orange » en 2004. Ce clivage politique et électoral a d'ailleurs pu être constaté de nouveau lors des dernières élections présidentielles du début 2010.

Ces clivages sont également d'ordre **linguistique**. L'ukrainien, langue slave proche du polonais, est la seule langue officielle du pays, mais il est davantage parlé dans l'Ouest, et pratiquement pas dans l'Est et le Sud où l'on parle quasi exclusivement russe, comme vos rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Odessa. L'ukrainien, dont l'usage a été interdit jusqu'en 1905, a fait l'objet, au cours des dernières années, d'une politique de promotion très active – il est désormais obligatoire au tribunal, à l'université, à la télévision, au cinéma ou dans la publicité –, voire agressive pour certains. Pendant sa campagne, M. Viktor Ianoukovytch a évoqué la possibilité de faire du russe la deuxième langue officielle du pays.

Ces différents clivages ont pu être entretenus à des fins politiques, en particulier par le Président Iouchtchenko, qui cherchait à entretenir la fibre nationaliste ukrainienne et à exploiter le « danger » russe.

### **3. Un Etat de droit en devenir**

**Si l'Ukraine est une démocratie, elle n'est pas encore un véritable Etat de droit.**

Les Ukrainiens choisissent librement leurs dirigeants, mais les résultats en matière de bonne gouvernance se font attendre.

Des progrès sont nécessaires dans au moins trois domaines : la consolidation de l'Etat de droit, en particulier la réforme du système judiciaire, une plus grande attention portée aux atteintes aux droits fondamentaux et la lutte contre la corruption.

Les deux notes d'information <sup>(1)</sup> des co-rapporteurs de la « commission de suivi » de l'APCE, rédigées après leurs déplacements à Kiev en avril puis en décembre 2009, illustrent les progrès qui restent à accomplir en Ukraine en matière de **consolidation de l'Etat de droit**.

---

*(1) Documents AS/Mon(2009)24 du 9 juin 2009 et AS/Mon(2009)39 rev. du 21 décembre 2009.*

Les co-rapporteurs recommandent de « *poursuivre la réforme électorale, notamment par l'adoption d'un système électoral reposant sur des listes ouvertes avec une représentation régionale, ainsi que l'adoption d'une loi adaptée sur les partis politiques et le financement des campagnes, conforme aux normes européennes et prévoyant un financement des partis politiques par l'Etat* ». Ils relèvent également que l'Ukraine ne dispose pas encore d'un code électoral unifié, les lois régissant les différentes élections n'étant « *pas cohérentes, voire contradictoires, et sont trop complexes et trop détaillées* ».

La Commission de Venise a également estimé que les modifications apportées en juillet 2009 aux dispositions législatives régissant l'élection présidentielle constituaient une régression par rapport à la législation existante et étaient parfois contraires aux normes européennes, en ce qui concerne notamment la procédure de dépôt d'une plainte, le calcul des résultats, la composition des commissions électorales, la transparence du processus électoral et l'intégrité des listes d'électeurs. La Cour constitutionnelle ukrainienne a d'ailleurs censuré plusieurs de ces dispositions, mais pas la possibilité pour les commissions électorales d'ajouter, le jour même du scrutin, des noms d'électeurs aux listes déjà établies, ce qui augmente les risques de fraude.

Les co-rapporteurs concluent qu'en matière électorale, « *on a toujours tendance, en Ukraine, à jouer avec les règles plutôt qu'à s'y conformer* ».

Par ailleurs, **les résultats se font attendre en ce qui concerne la situation du système judiciaire** qui « *reste particulièrement préoccupante* » : « *Dans l'ensemble, les tribunaux sont paralysés par le volume élevé d'affaires, ce qui entraîne des retards excessifs dans l'examen des affaires et la publication des jugements. Dans bien des cas, les décisions ne sont pas exécutées. Pour ce qui est de l'indépendance de la magistrature, les juges à tous les niveaux restent subordonnés aux figures d'autorité politique ou aux responsables du corps judiciaire* ». Il arrive que les rivalités politiques se propagent au système judiciaire.

Or, les co-rapporteurs notent que, si la Commission de Venise est régulièrement consultée pendant la préparation des projets de loi afférents à la réforme de la justice, « *ses recommandations ne sont pas toujours suivies dans le texte final* » et « *les amendements proposés n'en tiennent pas compte ou vont dans le sens contraire* ». Ils regrettent que « *la demande d'avis à la Commission de Venise est perçue comme une simple formalité* », les autorités et le Parlement ne prenant pas toujours ses recommandations au sérieux.

Ils énumèrent les questions qui appellent des réformes d'ampleur : le barreau et la création d'une association professionnelle du barreau, l'établissement d'un nouveau code de procédure pénale – « *un nouveau code de procédure pénale, étudié par la Commission de Venise en 2004 et jugé non conforme aux normes européennes, est en cours d'examen au Parlement* » en avril 2009 –, le ministère public ou encore un système efficace d'aide juridictionnelle gratuite pour garantir à tout citoyen le droit à un procès équitable.

Les co-rapporteurs appellent plus particulièrement l'attention sur la nécessité pour l'Ukraine de mettre en œuvre l'engagement qu'elle a pris devant le Conseil de l'Europe de transformer le Bureau du Procureur en une instance respectant les normes du Conseil. En effet, les attributions du Procureur général constituent un vestige de l'ère soviétique : « *Le Bureau du Procureur général était une institution toute-puissante, dont le rôle dépasse considérablement celui d'un Procureur général de toute démocratie fondée sur l'Etat de droit* ». Or, ce système n'a toujours pas été réformé.

Par ailleurs, l'Ukraine demeure encore parfois le théâtre de **graves atteintes aux droits de l'Homme**, comme le note le rapport 2009 d'*Amnesty International* :

– des actes de racisme : « *La progression alarmante, depuis quelques années, du nombre d'attaques racistes contre des étrangers résidant en Ukraine s'est confirmée. Une législation inadaptée, une certaine passivité de la police et le refus de reconnaître la gravité des crimes racistes permettaient aux agresseurs de bénéficier d'une impunité presque totale* » ;

– des violations des droits des réfugiés et demandeurs d'asile : « *Les autorités ukrainiennes ont continué à ne pas respecter les procédures en matière d'asile et à renvoyer de force des demandeurs d'asile dans des pays où ils risquaient d'être victimes de graves violations de leurs droits humains* » ;

– des actes de torture et autres mauvais traitements : « *Les organisations locales de défense des droits humains ont, cette année encore, recueilli des informations faisant état d'actes de torture et d'autres mauvais traitements perpétrés dans les prisons et dans les centres de détention dépendant de la police* » ;

– des cas d'impunité persistante.

Enfin, **la corruption**, en Ukraine, **atteint des proportions inquiétantes** et touche tous les secteurs de la vie publique, y compris le personnel politique.

Qui plus est, la situation se détériore. Ainsi, l'indice de perception de la corruption, établi par *Transparency International*, classe l'Ukraine au 146<sup>e</sup> rang, sur 180, en 2009, alors qu'elle occupait le 134<sup>e</sup> rang en 2008 et le 118<sup>e</sup> en 2007.

La corruption prend des formes variées et plus ou moins graves, allant de l'intervention de « relations » à la privatisation des forces de sécurité – les policiers sont sous-payés – en passant par le classique versement de « pots-de-vin ». Tout s'achète en Ukraine : les diplômes, les permis de conduire, les investitures aux élections,... Un certificat requis pour aller à la piscine peut s'acheter au marché noir pour 50 hryvnas, soit environ 5 euros.

L'économie souterraine est très développée. L'Etat a les plus grandes difficultés à percevoir les impôts, en particulier des entreprises, alors qu'il existe des fortunes privées colossales dans le pays.

Dès lors, **le climat des affaires n'est guère favorable**. La **forte insécurité juridique** pénalise l'installation des investisseurs étrangers, alors que de nombreuses entreprises européennes, et françaises, souhaiteraient travailler en Ukraine, voire y ont déjà préparé des plans d'expansion.

Or, les dirigeants ukrainiens n'ont pas nécessairement pris la mesure de l'ampleur de ce phénomène et, surtout, manquent de volonté politique pour le combattre.

Les co-rapporteurs de la « commission de suivi » de l'APCE déplorent ainsi le retard pris par l'entrée en vigueur de trois lois contre la corruption adoptées par la Rada, en raison de recours introduits par la Cour suprême devant la Cour constitutionnelle. Ils notent ainsi que *« la raison essentielle de la remise en cause des trois textes de loi par la Cour suprême était le fait que ces textes interdisaient explicitement le financement du secteur judiciaire par d'autres sources que celle du budget de l'Etat. Globalement, les magistrats ont considéré qu'une telle interdiction porterait atteinte au bon fonctionnement de la justice »*, alors que *« le financement de la justice par d'autres moyens que le budget de l'Etat, autrement dit, par des ressources du secteur privé, conforterait probablement les risques de corruption, et ne serait pas conforme aux normes européennes »*.

Le Président Ianoukovytch, dans un discours volontariste prononcé devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 27 avril 2010, a pris des engagements pour faire progresser l'Etat de droit dans son pays : *« Notre équipe devrait fonctionner de la meilleure manière qui soit à l'avenir, ce qui nous permettra d'appliquer l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe. Pour garantir la prééminence du droit, nous devons également éradiquer la corruption et procéder à une vaste réforme du système »*.



*judiciaire. [...] Il s'agit d'assurer l'indépendance de la justice et son efficacité en évitant que les juges fassent l'objet de pressions de la part de certains milieux ».*

#### **4. Une situation économique et sociale très dégradée**

L'Ukraine dispose d'un **potentiel économique important**, en particulier des ressources minières et énergétiques, des terres agricoles immenses et fertiles, représentant 22 % des terres arables européennes – l'Ukraine était le « grenier à blé » de l'URSS –, une main d'œuvre qualifiée...

Elle reste un pays industriel, le 8<sup>e</sup> producteur mondial d'acier. Les seuls produits sidérurgiques représentaient 41 % de ses exportations en 2008 et les autres produits industriels (produits minéraux, machines et équipements) 20 %. Le secteur agricole emploie encore 20 % de la population active et représentait 16 % des exportations en 2008.

Toutefois, la croissance des années 2000 a essentiellement reposé sur la valorisation des ressources énergétiques et des matières premières dans un contexte de forte hausse des cours sur les marchés mondiaux. Les investissements visant à moderniser les infrastructures ont été insuffisants. Les infrastructures gazières, par exemple, sont obsolètes.

Alors que le produit intérieur brut (PIB) du pays a baissé d'environ 40 % au cours des années 1990 – en 2008, le PIB réel du pays était encore inférieur à son niveau de 1990 –, **l'Ukraine a été durement touchée par la crise économique mondiale qui a débuté à l'automne 2008**. La décennie de forte croissance qu'elle a connue a été stoppée brutalement. Après une croissance de 7,9 % en 2007, et encore de 2,1 % en 2008, **le PIB ukrainien a reculé d'environ 15 % en 2009**, mais devrait redevenir positif en 2010, aux alentours de 2,5 %. La production industrielle a baissé de 20 % en 2009.

Cet effondrement de l'économie a logiquement entraîné une dégradation très sensible de la situation des finances publiques. Le déficit budgétaire est passé à - 9 % du PIB en 2009, après - 1,5 % en 2008. La dette publique a plus que doublé en un an, passant de 10,3 % du PIB en 2008 à 23,1 % en 2009. Les exportations ont très nettement reculé, à 40,6 milliards de dollars en 2009, après 67,7 milliards l'année précédente.

Les secteurs minier et métallurgique, ainsi que la construction, sont les plus touchés par la crise. La fermeture des marchés de capitaux aux pays émergents a ébranlé le système bancaire ukrainien, confronté aux retraits suscités par la panique des épargnants, à la chute des dépôts, aux défauts de remboursement. Le système bancaire n'est pas passé loin de l'implosion, avec

les risques que cela comporte pour les pays européens très engagés dans le pays, tels que l'Autriche, la Suède et l'Italie. Le secteur bancaire n'a été sauvé de l'effondrement que par l'intervention des institutions financières internationales et l'effort de recapitalisation des filiales des banques étrangères. La hryvna a perdu près de 50 % de sa valeur au 4<sup>e</sup> trimestre 2008.

Du reste, il est très probable que les conséquences de la crise ont été aggravées par l'instabilité politique qui prévaut dans le pays. Par exemple, la Rada n'est pas parvenue à voter le budget 2010 avant la fin du mois d'avril dernier.

**Les conséquences sociales de cette crise sont rudes**, en termes de chômage, de baisse des salaires et d'endettement.

Le pays a connu un net appauvrissement depuis la disparition de l'URSS. Les conditions de vie de la grande majorité de la population sont très difficiles, en particulier dans les campagnes, comme vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leur déplacement dans les environs d'Odessa. Le salaire mensuel moyen ukrainien était de 155 euros en janvier 2009.

L'indice de développement humain (IDH) était de 0,796 en 2007, soit un IDH moyen, qui place l'Ukraine au 85<sup>e</sup> rang sur 182, entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. L'espérance de vie n'est que de 68 ans. La population, environ 46 millions d'habitants (1), a diminué de 5 % depuis 2001. L'alcoolisme est devenu un grave problème de santé publique. Le système de santé est très délabré dans le secteur public, tandis que le secteur privé, s'il est plus performant, est peu regardant sur la qualité des soins et surtout avide de profits rapides. Le taux de prévalence du VIH est l'un des plus élevés d'Europe. Il a été dit à vos rapporteurs que les autorités ukrainiennes n'avaient engagé aucune campagne de prévention du sida, alors même que l'Union européenne leur alloue des fonds à cette fin, et préféreraient acheter des médicaments antirétroviraux.

**Dans ces conditions, l'Ukraine dépend largement de l'aide que la communauté internationale lui apporte.**

Le FMI a octroyé, en novembre 2008, un accord de confirmation de 16,4 milliards de dollars sur 24 mois, dont une première tranche de 4,5 milliards a été immédiatement débloquée. D'autres versements ont ensuite été effectués : 2,8 milliards de dollars en mai 2009 et 3,3 milliards au mois de juillet suivant. La 4<sup>e</sup> tranche, soit 3,8 milliards de dollars, aurait dû être versée en octobre, mais le FMI s'y est refusé, le gouvernement ukrainien n'ayant pas tenu divers engagements pris auprès du Fonds.

---

(1) Certains journaux estiment la diaspora à 15 millions de personnes, dont 5 millions dans l'Union européenne, en particulier en Pologne, ainsi qu'en Espagne, au Portugal et en Italie.

Par ailleurs, la Banque mondiale a annoncé une enveloppe de 1,75 milliard de dollars destinés à l'Ukraine, soit 750 millions de dollars pour le secteur financier et deux tranches de 500 millions pour les infrastructures, ainsi qu'une aide budgétaire de 500 millions de dollars sous condition d'exécution du programme du FMI.

Sous certaines conditions, pas encore remplies, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) était disposée à prêter à la compagnie gazière ukrainienne Naftogaz 300 millions de dollars en 2009 pour l'achat de gaz et 450 millions en 2010 pour l'investissement dans les gazoducs.

Enfin, la Banque européenne d'investissement (BEI) pourrait prêter à l'Ukraine 450 millions de dollars en 2010 pour financer la modernisation du système de transit gazier.

D'une manière générale, en effet, les **besoins en matière de modernisation des infrastructures** sont considérables. Par exemple, le secteur de l'eau est dans une situation très délicate. La qualité de l'eau destinée à la consommation est mauvaise, les canalisations ne sont pas entretenues, le circuit décisionnel de la gestion du secteur est particulièrement complexe et le prix de l'eau, trop faible, freine les investissements, la politique de tarification de l'eau permettant de couvrir 70 % des besoins financiers nécessaires à la maintenance du réseau.

La BEI a d'ailleurs récemment accordé un prêt de 15,5 millions d'euros pour mettre aux normes le réseau d'adduction d'eau et les installations d'assainissement de la ville de Mykolayiv, dans le sud du pays, et 100 millions d'euros pour la réalisation de divers projets de petite et moyenne dimension dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement.

## ***B. DES DÉVELOPPEMENTS POLITIQUES RÉCENTS POSITIFS***

Le bon déroulement des récentes élections présidentielles et les premiers pas des nouveaux dirigeants ukrainiens constituent autant de signaux positifs qui laissent à penser que les conditions qui permettront à l'Ukraine d'engager d'indispensables réformes sont enfin réunies.

## **1. Des élections présidentielles conformes aux standards internationaux**

En apparence, les élections présidentielles du début 2010 ont tourné la page de la « Révolution orange ». Elles ont consacré la défaite de ses dirigeants historiques, le Président sortant, M. Viktor Iouchtchenko, qui n'a obtenu que 5,5 % des suffrages au premier tour, et le Premier ministre, Mme Ioulia Tymochenko, battue au second tour par M. Viktor Ianoukovytch, le président du Parti des régions et grand perdant des élections présidentielles de 2004.

### **Les résultats des élections présidentielles des 17 janvier et 7 février 2010**

Le 17 janvier, M. Viktor Ianoukovytch et Mme Ioulia Tymochenko, parmi les 18 candidats qui briguaient les suffrages des électeurs ukrainiens, se sont qualifiés pour le second tour, avec, respectivement, 35,3 % et 25,0 % des suffrages. Les voix se sont assez peu dispersées, les deux candidats présents au second tour représentant 60 % des suffrages du premier tour et les cinq premiers candidats en rassemblant 85 %. Le vote protestataire a été faible, seuls 2,2 % des électeurs ayant déclaré ne soutenir aucun candidat, possibilité ouverte par la législation électorale ukrainienne.

Au second tour, le 7 février, M. Viktor Ianoukovytch l'a emporté, avec un peu moins de 49 % des suffrages, contre Mme Ioulia Tymochenko, qui a obtenu 45,5 %, soit environ 890 000 voix d'avance pour le premier. Environ 4,4 % des électeurs ukrainiens n'ont soutenu aucun candidat (8 % à Kiev), ce qui représente néanmoins plus d'un million d'électeurs, en particulier parmi la jeunesse et les anciens partisans de la « Révolution orange ». La participation a dépassé 69 %, soit deux points de plus qu'au premier tour.

Mme Ioulia Tymochenko l'emporte dans 17 régions, contre 10 pour M. Viktor Ianoukovytch. Toutefois, le poids démographique de ces dernières fait la différence.

La polarisation régionale à l'issue des élections présidentielles de 2010 reste forte, M. Viktor Ianoukovytch étant arrivé en tête dans l'Est et le Sud du pays, tandis que Mme Ioulia Tymochenko a réalisé ses meilleurs résultats à l'Ouest et au Centre. Les écarts de voix entre les deux principaux candidats sont parfois considérables. Ainsi, dans certaines circonscriptions, l'un ou l'autre peut atteindre plus de 80 %, voire 90 % des suffrages. Cependant, cette coupure est, dans l'ensemble, moins prononcée qu'en 2004, M. Ianoukovytch ayant amélioré ses résultats à l'Ouest et perdu des voix à l'Est, et Mme Tymochenko, arrivée parmi les trois premiers candidats dans l'ensemble des régions, obtenant la meilleure assise nationale.

**Pourtant, ces élections ont incontestablement constitué un test réussi pour l'Ukraine. Elles ont confirmé l'ancrage démocratique du pays. En cela, elles sont conformes à l'esprit de la « Révolution orange ».**

Les élections présidentielles n'ont certes pas été exemptes de reproches.

La campagne électorale, qui a été calme, n'a guère permis de différencier les deux principaux candidats à partir de leurs programmes. La confrontation d'idées a été très limitée, et le candidat Ianoukovytch a refusé de participer à un débat télévisé avec son adversaire entre les deux tours. La campagne a également été marquée par des accusations *ad hominem* et des discours populistes. Elle a donné lieu à la mobilisation d'importants moyens médiatiques et constitué à cet égard un changement fondamental par rapport aux élections présidentielles précédentes, lorsque l'accès de l'opposition aux grands médias était très difficile. Pour autant, elle n'a guère passionné les citoyens.

Quelques mois avant le scrutin, le processus électoral suscitait de nombreuses interrogations, voire des inquiétudes sur les possibilités de fraudes, engendrées par les lacunes de la législation applicable touchant, par exemple, la formation des commissions électorales locales ou l'élaboration des listes électorales. Des modifications ont d'ailleurs été apportées à la loi électorale de façon permanente, y compris quelques jours avant chacun des deux tours.

**Les observateurs internationaux présents sur place (1) ont considéré que les élections présidentielles s'étaient bien déroulées. Si des violations de la loi électorale ont pu être établies, elles n'ont pas été de nature à remettre en cause la sincérité du scrutin.**

Dans un communiqué de presse, la mission internationale d'observation des élections a ainsi estimé que *« le premier tour de l'élection présidentielle en Ukraine a été d'une grande qualité, a montré de nets progrès par rapport au scrutin précédent et a respecté la plupart des normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe [...]. Les observateurs ont constaté que l'élection a respecté les droits civils et politiques et a offert aux électeurs un réel choix entre des candidats représentant les divers courants politiques. Les candidats ont pu librement faire campagne, et celle-ci a été, dans l'ensemble, calme et ordonnée »*.

---

(1) La mission internationale d'observation des élections comprenait des délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Était par ailleurs présente une mission d'observation des élections du Bureau européen des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH) de l'OSCE.

Les observateurs internationaux n'en ont pas moins relevé des difficultés et des sources d'inquiétudes, en particulier le manque de stabilité de la législation électorale, « *la place de l'argent et des oligarchies dans la vie politique en Ukraine en général et dans le processus électoral notamment* », ou encore « *le manque de transparence lié à l'actionnariat des médias* ».

La mission internationale d'observation des élections a confirmé ses conclusions à l'occasion du second tour : « *Le deuxième tour de l'élection présidentielle en Ukraine a confirmé l'évaluation de la mission d'observation internationale, selon laquelle le processus électoral a respecté la plupart des engagements pris auprès de l'OSCE et du Conseil de l'Europe* ».

Au total, les élections présidentielles de 2010 se sont révélées réellement démocratiques et ont permis de confirmer la maturité politique des Ukrainiens.

Par ailleurs, la campagne a été l'occasion de voir émerger de nouvelles figures politiques, plus jeunes, qui permettent d'envisager un renouvellement du personnel politique ukrainien, en particulier M. Serhii Tihipko, ancien ministre et ancien proche de M. Viktor Ianoukovytch, qui a obtenu 13,0 % des suffrages, arrivant en troisième position, et M. Arsenyi Yatseniouk, qui, à 35 ans, a occupé les fonctions de vice-président de la Banque centrale, ministre de l'économie, ministre des affaires étrangères et président du parlement, et qui occupe la quatrième place, avec près de 7 % des voix.

## 2. Des premières évolutions rassurantes

La première évolution rassurante qui peut être constatée en Ukraine depuis les élections présidentielles tient à la **personnalité du nouveau président** lui-même. M. Viktor Ianoukovytch, qui avait bénéficié des fraudes massives des deux premiers tours des élections présidentielles de 2004 et apparaissait ainsi comme un « tricheur », au point de paraître politiquement fini, a fait des efforts considérables pour modifier son image d'« homme de Moscou ». Dès avant ces élections présidentielles, il avait déjà beaucoup changé. C'est lorsqu'il était Premier ministre que l'Ukraine a négocié son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). De même, s'il s'est toujours refusé à l'adhésion de son pays à l'OTAN, comme la grande majorité de la population du reste, il n'a pas non plus réduit sa collaboration avec l'alliance militaire occidentale.

Pragmatique, le nouveau président est confronté à d'immenses défis. Le premier d'entre eux consiste à asseoir son autorité sur un pays divisé et un

Etat en proie à d'incessantes querelles politiques et à établir la stabilité à laquelle les Ukrainiens aspirent.

De ce point de vue, les premiers développements politiques depuis son élection sont plutôt encourageants. **Jusqu'à présent, l'alternance a eu lieu dans un climat relativement apaisé.**

D'abord, les résultats des élections n'ont **pas fait l'objet de contestations vraiment sérieuses** de nature à en remettre en cause la sincérité.

Certes, environ une semaine après le second tour, Mme Ioulia Tymochenko, dans une « adresse à la Nation » diffusée à la télévision publique, a estimé que les élections avaient donné lieu à des fraudes importantes qui auraient permis la victoire de son adversaire. Si elle a écarté tout appel de ses partisans à manifester, elle a annoncé qu'elle ferait appel des résultats devant la Cour administrative suprême ainsi que devant les tribunaux compétents pour faire annuler les résultats de certains bureaux de vote.

Cette attitude « jusqu'au-boutiste » n'aurait rien auguré de bon pour l'Ukraine. Mme Tymochenko a toutefois renoncé, une dizaine de jours plus tard, à contester les résultats en justice, rendant ainsi possible l'investiture du président élu. Elle n'a cependant jamais reconnu sa défaite. Une note de la Fondation Robert Schuman consacrée aux élections présidentielles ukrainiennes précise que, « *selon le très influent journal en ligne Oukrainska Pravda, la Premier ministre a assuré, lors d'une réunion de son parti, qu'elle ne reconnaît* » jamais la légitimité de la victoire de Ianoukovytch dans de telles élections » » (1).

Ensuite, **la passation de pouvoirs a été rapide.** La cérémonie d'investiture de M. Viktor Ianoukovytch a eu lieu le 25 février 2010, soit moins de trois semaines après le second tour de l'élection, en présence du président du Parlement européen, du commissaire européen à l'élargissement et de la Haute Représentante pour les affaires étrangères, qui représentaient l'Union européenne, et de représentants de nombreux États européens, dont la France, mais en l'absence du président russe. Ni le Président Iouchtchenko ni Mme Tymochenko n'ont assisté à la cérémonie.

À cette occasion, le nouveau président a prononcé un discours dans lequel il a pris l'engagement de rétablir la stabilité politique, de favoriser la venue d'investisseurs étrangers et de mettre en œuvre une politique étrangère fondée sur la neutralité et visant l'équilibre des relations avec la Russie et l'Union européenne.

---

(1) Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe* n° 158, 15 février 2010.

Enfin, la **formation rapide d'une nouvelle coalition** au Parlement a permis d'éviter une longue période de transition peu propice à l'engagement des réformes dont le pays a besoin.

À l'issue du scrutin présidentiel, Mme Ioulia Tymochenko restait Premier ministre, à la tête d'une coalition dominée par différentes formations politiques regroupées au sein du Bloc Ioulia Tymochenko (BIOUT), qui dispose de 156 sièges, et comprenant également des députés du « bloc Lytvyn », du nom du président de la Rada, et du parti Notre Ukraine-Autodéfense du peuple, historiquement lié à l'ancien Président Iouchtchenko.

Le parti du Président Ianoukovytch, le Parti des régions, s'il constitue le principal groupe à la Rada, avec 175 sièges, était dans l'opposition. Or, le Premier ministre n'a jamais manifesté son souhait de démissionner, en dépit des appels répétés du président élu, même si son gouvernement était très affaibli par des départs et limogeages de plusieurs ministres (finances, affaires étrangères, défense, transports,...) et si la coalition parlementaire qui la soutenait était en proie à de multiples déchirements. Le Parti des régions n'avait pas la majorité à lui seul à la Rada. La mise en œuvre du programme présidentiel exigeait la formation d'une nouvelle coalition.

Le 2 mars, alors que vos rapporteurs assistaient, depuis les tribunes, à une séance de la Rada, le président de celle-ci a annoncé la fin de la coalition soutenant le gouvernement de Mme Tymochenko, ouvrant ainsi la voie soit à la formation d'une nouvelle coalition dans un délai de 30 jours, soit, en cas d'échec, à l'organisation d'élections législatives anticipées, le prochain scrutin étant normalement prévu en 2012.

Une nouvelle coalition parlementaire, dénommée « Stabilité et réformes », a été formée dès le 11 mars, ce qui est particulièrement rapide dans un pays marqué par des tensions politiques récurrentes, autour du Parti des régions, rejoint par des députés du « bloc Lytvyn », des députés communistes et des députés du BIOUT ayant fait défection, à titre individuel. La nouvelle coalition a aussitôt apporté son soutien à un nouveau Premier ministre, M. Mykola Azarov, ancien ministre des finances, proche du Président Ianoukovytch. Mme Tymochenko et les parlementaires qui continuent de la soutenir sont passés dans l'opposition.

**Les premières décisions du nouveau président en matière de politique étrangère sont également plutôt rassurantes.**

Quatre jours après son investiture, le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Président Ianoukovytch, pour son **premier déplacement à l'étranger**, a choisi de se rendre à **Bruxelles**, où il a rencontré le président de la Commission



européenne, celui du Conseil européen, la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et le président du Parlement européen.

Ce geste symbolique, sans doute motivé par le souci du nouveau président de gommer son image « pro-russe », a été particulièrement apprécié par les dirigeants européens, même si le président ukrainien s'est rendu à Moscou dès le 5 mars suivant. Rappelons toutefois que, lorsqu'il fut Premier ministre, entre août 2006 et décembre 2007, il avait déjà choisi Bruxelles plutôt que Moscou comme destination de son premier déplacement à l'étranger, et que son prédécesseur à la tête de l'Etat, M. Viktor Iouchtchenko, avait fait le choix contraire peu de temps après son élection. Ce déplacement à Bruxelles a explicitement motivé l'absence du président russe à la cérémonie d'investiture du 25 février précédent.

Il n'en demeure pas moins que ce déplacement illustre l'intérêt que porte l'Ukraine au développement de ses relations avec l'Union européenne.



## II. L'UKRAINE ET L'UNION EUROPÉENNE : UN RAPPROCHEMENT QUI REQUIERT DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES

Les relations entre l'Ukraine et l'Union européenne sont empreintes d'une certaine ambivalence. Toutes deux cherchent à les développer, mais attendent de l'autre qu'elle fasse les efforts que réclame leur approfondissement.

### *A. DE FORTES ATTENTES UKRAINIENNES, PAS NÉCESSAIREMENT RÉALISTES*

L'Ukraine souffre de ne pas voir ses aspirations européennes mieux prises en considération et en nourrit une certaine amertume envers l'Union européenne. Pour autant, l'adhésion n'est pas un droit et l'intégration européenne requiert des efforts que les Ukrainiens doivent démontrer vouloir réaliser.

#### **1. D'authentiques aspirations européennes**

Au cours de leur déplacement en Ukraine, vos rapporteurs ont pu constater que **les dirigeants de ce pays**, quelles que soient leurs opinions politiques, à l'exception peut-être des communistes, voyaient l'avenir de leur pays dans l'Union européenne. Ils **souhaitent que l'Ukraine devienne un Etat membre de l'Union européenne**.

Les principaux candidats à l'élection présidentielle du début 2010 ont pris des engagements pro-européens pendant leur campagne, même si Mme Ioulia Tymochenko s'était sans doute montrée plus déterminée que son adversaire en vue d'une adhésion future, manifestant même un volontarisme peut-être excessif. Dans une conférence de presse précédant de quelques jours le premier tour des élections, elle aurait ainsi déclaré : *« L'Ukraine sera sans faute membre de l'Union européenne [...]. Pour moi, c'est une priorité. Je vais tout faire pour que l'Ukraine devienne membre de l'Union européenne pendant ma présidence »*.

Le rapprochement avec l'Union européenne est aussi soutenu par l'opinion publique, un sondage réalisé en octobre 2008 indiquant que 47 % des personnes interrogées y étaient favorables, contre 30 % qui y étaient hostiles et 23 % d'indécis. Pour autant, avec la crise politique et économique qui touche

l'Ukraine, une part grandissante de l'opinion a pris récemment conscience que les perspectives européennes du pays s'éloignaient.

Lors de son déplacement à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> mars dernier, le Président Ianoukovytch a déclaré, lors d'une conférence de presse avec le Président Barroso, que, « *pour l'Ukraine, l'intégration européenne est la priorité clé de sa politique extérieure* ». Dans son discours devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 27 avril dernier, il a réitéré cet engagement : « *Nous avons un avenir européen. [...] Nous sommes déterminés à appliquer les valeurs européennes. Nous voulons renforcer notre coopération avec nos partenaires européens* ».

Les Ukrainiens ont pourtant le sentiment qu'en dépit de leurs fortes aspirations européennes, l'Union européenne se montre frileuse envers eux.

## **2. Une déception certaine, voire un sentiment d'injustice envers l'Union européenne**

**Les Ukrainiens veulent de l'Europe, mais ils se demandent si l'Europe veut vraiment d'eux.** C'est ainsi que l'on pourrait résumer l'état d'esprit qui prévaut actuellement dans le pays à l'égard de l'Union européenne.

L'« euro-déception » gagne en effet l'homme de la rue, et parfois aussi certains responsables politiques. De nombreux milieux ukrainiens ont le sentiment que les efforts accomplis n'ont pas été reconnus à leur juste valeur à Bruxelles.

Lors de leur déplacement en Ukraine, vos rapporteurs ont bien perçu le **découragement, voire le sentiment d'injustice** des dirigeants ukrainiens qui évoquent l'existence d'un « double standard ». Ces derniers ne comprennent pas, en effet, que l'Union européenne ne prenne pas davantage en considération, par exemple, le renoncement de l'Ukraine à l'arme nucléaire ou même le fait que, contrairement à l'Europe balkanique, le pays n'ait connu ni guerre civile ni génocide. Pourtant, les Balkans, contrairement à l'Ukraine, disposent d'une perspective européenne.

Deux dossiers illustrent plus particulièrement cette frustration envers l'Union européenne.

Le premier concerne la **politique européenne de voisinage (PEV)** de l'Union européenne, dans le champ de laquelle entre l'Ukraine.

La PEV reste distincte du processus d'élargissement, même si elle ne préjuge pas, pour les États concernés, de l'évolution future de leurs relations avec l'Union.

Or, **l'Ukraine accepte mal la PEV** car elle considère qu'elle risque précisément de la maintenir durablement dans un statut de voisin, alors qu'elle aspire à devenir un Etat membre à part entière de l'Union européenne. Elle estime que c'est une manière de lui refuser la perspective européenne qu'elle demande.

Elle est également dubitative envers le Partenariat oriental, lancé au Sommet de Prague du 7 mai 2009, qui vise, selon la Déclaration commune adoptée à cette occasion, « à créer les conditions nécessaires pour accélérer l'établissement d'une association politique et un approfondissement de l'intégration économique entre l'Union européenne et les pays partenaires intéressés. Le développement d'une dimension orientale spécifique de la politique européenne de voisinage permettra de renforcer de manière significative la politique de l'UE à l'égard des pays partenaires », à savoir l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorusse, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

Le Partenariat oriental permettrait certes de renforcer les liens entre l'Union européenne et l'Ukraine et de bénéficier de crédits supplémentaires, mais les perspectives qu'il ouvre paraissent encore incertaines et, en tout cas, toujours en-deçà des ambitions ukrainiennes.

Il n'en demeure pas moins que **l'Union européenne apporte une aide financière substantielle à l'Ukraine**, en particulier dans le cadre de la PEV.

#### **L'aide financière de l'Union européenne à l'Ukraine**

Fin octobre 2009, la Commission a adopté une décision recommandant au Conseil de fournir à l'Ukraine une **assistance macro-financière** en complément de l'aide du FMI. L'assistance macro-financière accordée à l'Ukraine prendra la forme d'un prêt d'un montant maximal de 500 millions d'euros. Elle contribuera à couvrir les besoins de la balance des paiements et de financement extérieur du budget de l'Ukraine, tels qu'identifiés par le FMI. Elle complétera aussi l'assistance macro-financière de 110 millions d'euros accordée à l'Ukraine en 2002 par l'Union, les conditions de sa mise en œuvre n'ayant pas été réunies jusqu'à présent. Au total, c'est donc un **montant maximal de 610 millions d'euros**, déboursé en deux tranches, que l'Union s'engage à verser.

Ce financement exceptionnel s'ajouterait à **l'aide annuelle de 130 millions d'euros** versée à ce pays au titre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP).

**Entre 2007 et 2010**, 5,8 milliards d'euros ont été alloués au financement de projets de réformes politiques et économiques, ainsi que de coopération régionale, aux dix-sept pays, dont l'Ukraine, entrant dans le champ de la PEV. Pour cette période, l'Ukraine a bénéficié de **494 millions d'euros**, 30 % de cette aide étant alloué à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance, 30 % à la réforme administrative et réglementaire et 40 % aux infrastructures.

L'aide européenne versée au titre de la PEV a récemment augmenté, la Commission européenne ayant décidé de lui allouer un montant total de 5,7 milliards d'euros sur trois ans, contre quatre ans pour la période précédente. Au cours des **années 2011-2013**, l'Ukraine, avec **470,1 millions d'euros**, sera le deuxième bénéficiaire de ces crédits, après le Maroc (580,5 millions). Sur ce montant total, 262,3 millions d'euros sont destinés au Partenariat oriental, dont l'Ukraine fait partie.

Au titre du cadre financier actuel, c'est-à-dire **pour les années 2007 à 2013**, l'Union européenne aura donc aidé l'Ukraine à hauteur de **plus de 960 millions d'euros**. Depuis 1991, ce pays a bénéficié d'une assistance communautaire évaluée à 2,5 milliards d'euros.

**La seconde source d'incompréhension porte sur la politique européenne des visas.**

**L'Ukraine réclame avec insistance un régime de circulation sans visa en Europe pour ses ressortissants, ce qui n'est actuellement pas le cas.** L'Union européenne continue en effet d'exiger d'eux des visas et leur refuse la **feuille de route** qu'ils demandent et qu'ils ont pourtant accordée aux États des Balkans occidentaux. Une telle feuille de route permettrait de déterminer les conditions que l'Union européenne demande à l'Ukraine de remplir pour obtenir la suppression des visas.

Cette situation est extrêmement mal ressentie par les Ukrainiens, comme vos rapporteurs ont pu s'en rendre compte lors de leur déplacement. Tous les interlocuteurs qu'ils ont rencontrés ont estimé que les démarches exigées par l'Union européenne en matière de visa étaient « *humiliantes* ». Pour les Ukrainiens, la question des visas est un obstacle réel aux relations avec l'Union européenne.

Ils ont également insisté sur l'inéquité de la situation, puisque l'Ukraine a supprimé les visas pour les ressortissants communautaires en 2005 en signe d'ouverture et de volonté de rapprochement avec l'Union européenne, et le signe qu'elle attendait de l'Europe afin d'assurer la réciprocité n'est pas venu. Plusieurs députés du Parti des régions ont d'ailleurs déposé à la Rada une proposition de loi, qui n'a pas eu de suite, visant à rétablir l'exigence de

visas de la part des ressortissants communautaires souhaitant se rendre en Ukraine.

Des accords de facilitation des visas et de réadmission avec l'Ukraine sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Toute demande de visa doit désormais recevoir une réponse dans un délai de dix jours.

68 000 Ukrainiens ont demandé un visa pour se rendre en France en 2008 et, conséquence de la crise économique, un peu plus de 40 000 seulement en 2009. Il s'agit essentiellement de salariés des entreprises ukrainiennes entretenant des relations économiques avec notre pays, d'étudiants et d'enseignants et de touristes. Le taux de refus de visa s'établit aux alentours de 5 %. Notre ambassade à Kiev met en avant la fraude documentaire, les lettres d'invitation de complaisance par exemple, ainsi que les difficultés des autorités ukrainiennes à contrôler la délivrance des documents d'identité à leurs ressortissants, pour justifier ce taux de refus de visa.

### **3. L'envoi de messages contradictoires de la part de l'Ukraine**

Les dirigeants ukrainiens affichent clairement leur foi européenne. Pour autant, il n'est pas illégitime de se demander s'ils ont toujours bien conscience des devoirs et obligations qu'implique l'intégration européenne. Leur façon de négocier à Bruxelles, qui consiste à susciter publiquement des attentes avant même d'avoir abouti à un accord sur ce qui est acceptable, ne laisse pas non plus de s'interroger sur leur niveau de compréhension du fonctionnement et des mécanismes de décision communautaires.

D'une manière générale, l'intégration européenne requiert de profondes évolutions législatives et des réformes de grande ampleur. Cela est d'autant plus vrai pour l'Ukraine.

Or, certains dirigeants ukrainiens n'ont **pas toujours tenu un langage de vérité sur l'Europe** à leurs concitoyens. Leurs discours n'ont **pas toujours été réalistes**. Ainsi le Président Iouchtchenko faisait-il souvent accroire l'idée selon laquelle l'adhésion du pays à l'Union européenne serait rapide. Ce manque de réalisme des ambitions ukrainiennes était particulièrement perceptible lors des négociations précédant le sommet Union européenne/Ukraine, en septembre 2008, à Paris.

Si l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne constitue un objectif des dirigeants du pays, elle n'est pas une perspective de court terme en raison des indispensables réformes politiques et économiques qui doivent être réalisées. **Or, la volonté politique pour engager de telles réformes a souvent fait défaut.** La poursuite d'objectifs intérieurs de court terme est

souvent privilégiée à la conduite des réformes qu'impose la satisfaction des standards européens auxquels l'Ukraine prétend néanmoins.

Par exemple, la récente loi votée par la Rada, contre la volonté du gouvernement Tymochenko, pour augmenter les salaires et les *minima* sociaux dans le contexte des élections présidentielles a eu pour effet d'aggraver la situation budgétaire du pays. L'adoption de cette loi a contribué à décider le FMI à suspendre le versement de la 4<sup>e</sup> tranche de son assistance financière à l'Ukraine, soit 3,8 milliards de dollars.

La question de la **réforme du secteur gazier** constitue une autre illustration des contradictions ukrainiennes vis-à-vis de l'Europe.

En décembre 2009, la Communauté de l'énergie, qui rassemble les États membres de l'Union européenne et plusieurs États européens non membres, a approuvé l'adhésion de l'Ukraine, sous conditions. En effet, cette adhésion ne deviendra effective qu'après que la Commission européenne aura vérifié l'adoption par l'Ukraine d'une législation conforme à la réglementation communautaire sur le gaz. Cette adhésion devrait lui permettre de reprendre l'acquis communautaire dans le domaine énergétique d'ici 2012. Il s'agit là d'une réforme fondamentale pour l'Ukraine, dont l'économie reste l'une des plus fortes consommatrices d'énergie du monde et où la notion d'efficacité énergétique est quasiment inexistante. Pourtant, les autorités ukrainiennes, en dépit des demandes répétées du FMI et de l'Union européenne, ne se sont pas encore résolues à augmenter le tarif intérieur du gaz, vendu à un prix trop bas par Naftogaz, de telle sorte que les factures de gaz ukrainiennes sont payées par le FMI, ni à améliorer la transparence du fonctionnement du secteur gazier. La « vérité des prix » du gaz obligerait l'Ukraine à moderniser son économie.

Au-delà de ces contradictions, certaines déclarations de M. Viktor Ianoukovytch, avant ou pendant la campagne des élections présidentielles, ont pu légitimement susciter des **inquiétudes** parmi les responsables européens, car elles ont paru conforter son image « pro-russe » **au détriment des engagements européens de l'Ukraine**.

Il a ainsi évoqué la possibilité pour l'Ukraine de reconnaître « l'indépendance » de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, ces deux régions séparatistes géorgiennes sous le contrôle *de facto* de Moscou depuis la guerre, en août 2008, entre la Russie et la Géorgie, au mépris du droit international.

Il s'est également exprimé en faveur de la participation de l'Ukraine au projet d'union douanière formée par la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, dont les règles de fonctionnement ne seraient pas compatibles avec celles de la zone de libre-échange pour la mise en place de laquelle des



négociations sont en cours avec l'Union européenne dans le cadre de l'accord d'association entre celle-ci et l'Ukraine. En outre, les trois premiers pays cités ne sont pas membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), contrairement à l'Ukraine, qui l'a rejointe en février 2008. L'adhésion de l'Ukraine à l'OMC traduit son attachement à l'économie de marché et au libre-échange. Elle a pris l'engagement d'en respecter les principes. L'Ukraine devra donc clairement exprimer ses choix. L'entourage du Président Ianoukovytch a fait savoir, quelques jours avant son déplacement à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> mars dernier, que l'Ukraine n'entrerait pas dans cette union douanière afin de ne pas nuire à ses engagements européens. Le président lui-même, répondant à une question sur ce sujet d'une parlementaire, notre collègue Gisèle Gautier, a indiqué, devant l'APCE, le 27 avril dernier, que « *former une union douanière avec la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan est impossible à l'heure actuelle, car les principes économiques et le statut de l'OMC ne nous permettraient pas d'adhérer à une telle union douanière* ».

Enfin, M. Viktor Ianoukovytch a confirmé vouloir proposer à la compagnie russe Gazprom et à diverses sociétés européennes du secteur de l'énergie, très liées à Gazprom, de prendre des parts dans la gestion des gazoducs ukrainiens. Or, la création d'un consortium où les Russes auraient des parts du réseau ukrainien de transit de gaz leur permettrait de reprendre le contrôle de ce transit vers l'Europe. Rappelons que 80 % des exportations russes de gaz et 40 % des exportations russes de pétrole vers l'Europe transitent par le territoire ukrainien.

Pour autant, il est peu probable qu'un candidat « pro-russe » devienne nécessairement un président « pro-russe ». L'Ukraine a ses intérêts propres à faire valoir, le cas échéant concurrents de ceux de la Russie, et l'aventurisme lui serait préjudiciable à maints égards.

### ***B. L'UNION EUROPÉENNE EST-ELLE TROP FRILEUSE ENVERS L'UKRAINE ?***

Les dirigeants de la « Révolution orange » n'ont pas déçu que leurs concitoyens. L'Union européenne est lasse des rivalités internes qui ont marqué la vie politique ukrainienne pendant cinq ans et qui ont fait perdre du temps au pays. Cette situation politique tendue, et ses implications en termes de dysfonctionnements de l'Etat et de retard dans la conduite des réformes, explique en grande partie la prudence, voire la frilosité qui caractérise le cadre que l'Union européenne a mis en place pour déterminer ses rapports avec l'Ukraine. Les relations conflictuelles entre ce pays et la Russie ont également pu conforter la retenue européenne.

Toutefois, fixer à l'Ukraine des exigences précises et réalistes lui permettrait de d'y voir plus clair sur son avenir européen et l'encouragerait dans la voie des réformes.

### **1. Des relations Union européenne/Ukraine récemment approfondies, mais qui demeurent encore prudentes**

Les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine sont régies par un accord de partenariat et de coopération, entré en vigueur en 1998, qui définit le cadre de la coopération dans les principaux domaines de réforme.

Des négociations ont été ouvertes en mars 2007 pour **conclure un accord d'association**, dont le cadre politique a été défini au **Sommet de Paris du 9 septembre 2008**.

**La Présidence française de l'Union européenne s'est en effet beaucoup impliquée** dans la négociation de cet accord d'association, que l'Ukraine revendiquait depuis plusieurs années. Les dirigeants ukrainiens ont particulièrement apprécié cet engagement et l'ont fréquemment salué devant vos rapporteurs.

La Présidence française a dû trouver une position médiane entre les objectifs très ambitieux de l'Ukraine et les réserves, voire l'hostilité de certains États membres.

En effet, **les États membres sont divisés** sur la meilleure façon d'encourager les réformes en Ukraine, certains, comme les États baltes, la République tchèque, la Slovaquie, la Pologne ou la Suède, souhaitant lui offrir une perspective d'adhésion, d'autres, en particulier le Benelux, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie, préférant s'en tenir à la politique européenne de voisinage, d'autant plus que l'Ukraine est désormais incluse dans le Partenariat oriental. Au sommet de Paris, le second groupe d'États membres a refusé tout basculement de l'Ukraine de la politique européenne de voisinage vers une perspective européenne.

Au prix d'un **consensus très difficile à dégager au Conseil**, la Présidence française a réussi à faire valoir son objectif d'un « **paquet politique** », comportant trois principaux éléments :

– la conclusion d'un accord d'association qui ne préjugerait pas de l'évolution des relations Union européenne/Ukraine ;

– le lancement d’un dialogue sur les visas en vue de leur suppression « à long terme » hors du cadre du futur accord (sans feuille de route comme pour les Balkans) ;

– l’affirmation du caractère européen de l’Ukraine, « pays européen », qui « partage avec les pays de l’Union européenne une histoire et des valeurs communes ».

**Principaux extraits de la Déclaration conjointe sur l’accord d’association Union européenne-Ukraine adoptée lors du Sommet de Paris du 9 septembre 2008**

La Déclaration conjointe prend acte de ce que « le partenariat entre l’Union européenne et l’Ukraine [a] avancé considérablement dans tous les domaines d’intérêt commun : coopération dans la politique étrangère et dans la gestion des crises, coopération économique et énergétique, coopération dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité y compris dans la politique des visas, et bien d’autres secteurs ».

Le texte indique que « les présidents [Iouchtchenko, Sarkozy et Barroso], conscients de l’importance stratégique de la relation entre l’Union européenne et l’Ukraine, ont décidé, à l’occasion du sommet de Paris, de donner une impulsion décisive au développement de nos relations. Ils ont reconnu que l’Ukraine, pays européen, partage avec les pays de l’Union européenne une histoire et des valeurs communes. Ils se félicitent que le nouvel accord entre l’Union européenne et l’Ukraine sera un accord d’association, qui laissera la voie ouverte à des développements progressifs supplémentaires dans les relations UE-Ukraine. L’Union européenne prend acte des aspirations européennes de l’Ukraine et se félicite de son choix européen. [...] »

La Déclaration commune note aussi que « la mise en place d’une zone de libre-échange complète et approfondie, accompagnée d’une large convergence réglementaire de l’Ukraine vers les normes européennes, contribuera à une intégration graduelle de l’Ukraine au marché intérieur de l’UE ».

Par ailleurs, les présidents « ont également décidé de lancer un dialogue sur les visas, visant à développer les conditions pertinentes, dans la perspective de long terme d’établir un régime d’exemption de visas entre l’UE et l’Ukraine ».

**Le sommet de Paris n’a pas offert de perspective d’adhésion à l’Ukraine, mais lui a donné l’occasion d’obtenir une avancée majeure, « qualitative » dit-on à Kiev, dans la reconnaissance de ses aspirations et les relations entre l’Union européenne et l’Ukraine.**

Il n'en demeure pas moins qu'il est resté **très en-deçà des ambitions ukrainiennes. L'Ukraine n'a pas obtenu de se voir reconnaître une « perspective européenne »**. Il ne s'agissait pas pour elle de se voir accorder au Sommet une promesse d'adhésion, mais de se voir reconnaître un droit à se porter candidat, en tant qu'Etat européen fondé sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit.

L'accord d'association devrait rapprocher considérablement l'Ukraine de l'Union européenne, par le renforcement du dialogue politique, la coopération dans la gestion des crises, l'intégration économique *via* la convergence réglementaire et les coopérations sectorielles, dans le domaine énergétique par exemple.

L'accord d'association comprend un **accord de libre-échange**, pour lequel les négociations sont menées séparément. Celui-ci vise à supprimer les barrières douanières entre l'Union européenne et l'Ukraine et à favoriser la reprise de l'acquis communautaire par celle-ci, ce qui implique de sa part de nombreuses et importantes adaptations législatives pour se mettre aux normes européennes. Par cet accord, l'Ukraine démontre qu'elle envisage bel et bien son avenir économique en Europe.

Les négociations sur le contenu de l'accord d'association se sont poursuivies en 2009. Elles sont quasiment achevées sur le volet politique.

En revanche, **peu de progrès ont été enregistrés sur l'accord de libre-échange**, qui porte certes sur les sujets les plus délicats. La date envisagée pour conclure cet accord a été reportée à plusieurs reprises. Le contexte marqué par la campagne des élections présidentielles n'y était guère propice. En effet, l'ouverture du marché ukrainien et la mise en place des réformes requises pour converger vers les standards européens, qui conditionnent l'avancement des négociations, impliquent des mesures politiquement très coûteuses. Pourtant, l'accord de libre échange doit créer les conditions nécessaires au développement des investissements étrangers, européens en particulier, en Ukraine. Ce mouvement sera facilité par le recul, voire la suppression des barrières techniques, la réforme des aides publiques ou encore l'adaptation de normes.

Le **sommet Union européenne/Ukraine** suivant, qui s'est tenu à Kiev le **4 décembre 2009**, a été l'occasion de faire le bilan des négociations sur l'accord d'association, qui ont avancé, sauf sur les questions commerciales. Il s'est agi d'un **sommet de transition**, la relation Union européenne/Ukraine ne pouvant guère connaître d'inflexion majeure quelques semaines avant l'élection présidentielle. Le Conseil a surtout veillé à **ne pas rouvrir le « paquet politique »** adopté au Sommet de Paris.

Les attentes de l'Union européenne à l'occasion de ce sommet étaient les suivantes : l'organisation d'élections libres et honnêtes dont les résultats seraient acceptés par les candidats ; la réalisation de réels efforts pour appliquer le programme du FMI ; la non interruption du transit gazier. L'Union européenne a tenu un langage ferme à l'endroit de l'Ukraine et a cherché à ne pas se laisser enfermer dans une approche « politicienne » de sa relation avec ce pays.

Les autorités ukrainiennes ayant créé et entretenu des attentes peu réalistes, en particulier la signature de l'accord d'association avant la fin de l'année, la déception a été réelle. Ainsi, **une fois encore, l'Ukraine s'est vu refuser la mention de son identité européenne** dans le texte de la déclaration conjointe du sommet.

Un agenda d'association a néanmoins remplacé le plan d'action afin de préparer et faciliter l'entrée en vigueur du nouvel accord d'association. Il sert de feuille de route des relations entre l'Union et l'Ukraine et des réformes à mettre en œuvre.

Le Président Ianoukovytch, lors de son déplacement à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> mars 2010, s'est fixé comme objectif de conclure dans un délai d'un an, soit au premier trimestre 2011, les négociations en cours en vue de l'accord d'association.

## **2. Des relations compliquées par les tensions entre l'Ukraine et la Russie**

**L'Ukraine et la Russie entretiennent des relations complexes, voire passionnelles.**

Ces relations, encadrées par un traité d'amitié et de coopération reconduit en octobre 2008 pour dix ans, sont denses, pour d'évidentes raisons historiques – Kiev est le berceau du premier Etat russe et les deux États ont partagé 70 ans d'histoire commune au sein de l'Union soviétique – et aussi linguistiques, culturelles et économiques. Les Russes sont, de loin, à la fois les premiers fournisseurs et les premiers clients de l'Ukraine.

Dans le même temps, ces relations ont aussi été marquées, surtout depuis la « Révolution orange », par de **nombreux sujets de tensions** : démarcation des frontières ; question de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, à laquelle la Russie est vigoureusement hostile ; stationnement de la flotte russe en mer Noire, au moins jusqu'en 2017 ; influence respective des langues russe et ukrainienne ; questions mémorielles, en particulier lorsque l'Ukraine

qualifia de génocide la grande famine de 1932-33, dite « Holodomor » ; conflits commerciaux concernant le lait et, bien sûr, le gaz...

L'Ukraine a pu ressentir la politique extérieure russe comme une menace, et plus encore après la guerre qui a opposé la Russie et la Géorgie en août 2008.

**Un tel contexte a logiquement conduit l'Union européenne à la prudence. Elle cherche à la fois à se montrer plus attrayante que la Russie et à ne pas devenir l'otage des différends russo-ukrainiens.**

En particulier, l'Union européenne est très inquiète des conséquences des « crises du gaz » entre Moscou et Kiev sur son approvisionnement énergétique.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la compagnie russe Gazprom a cessé de subventionner le gaz livré à l'Ukraine et a aligné son prix sur le cours mondial. Cette décision a provoqué une crise ouverte entre les deux pays et la Russie a décidé de « couper le robinet » de gaz, ce qui a provoqué des perturbations dans plusieurs États membres de l'Union européenne. L'Ukraine a alors accepté une augmentation du prix du gaz et l'accès de Gazprom au marché des clients industriels.

Cette crise s'est reproduite au tout début de l'année 2009, lorsque la Russie a cessé de fournir du gaz à l'Ukraine en raison d'un différend portant sur les factures de gaz impayées par celle-ci, pour un montant de deux milliards de dollars, tandis que la Russie augmentait le prix du gaz, imposant ainsi à l'Ukraine le doublement du tarif qu'elle acquittait jusqu'alors. Ce conflit a une nouvelle fois entraîné une interruption de l'approvisionnement en gaz de plusieurs pays européens au milieu d'un hiver particulièrement rigoureux. La crise a finalement été résolue par la conclusion entre les premiers ministres russe et ukrainien de deux contrats sur dix ans (2008-2018), l'un de fourniture de gaz et l'autre de transit. Jusqu'à présent, Naftogaz a été en mesure d'honorer ses obligations de paiement du gaz russe.

L'Union européenne est attentive aux évolutions que connaîtront les relations russo-ukrainiennes avec l'arrivée au pouvoir à Kiev d'une nouvelle équipe.

L'élection de M. Viktor Ianoukovytch va fort probablement se traduire par un **renforcement des liens de l'Ukraine avec la Russie**. L'élimination du Président Iouchtchenko, « bête noire » du Kremlin, à l'issue du premier tour des élections présidentielles a d'ailleurs conduit la Russie à annoncer l'envoi de son ambassadeur en Ukraine, nommé cinq mois auparavant, mais qui n'avait pas encore pris ses fonctions. Une **relation plus**

**apaisée entre Kiev et Moscou** est dans l'intérêt des deux pays, et sans doute aussi dans celui de l'Union européenne, qui cherche à conclure un partenariat stratégique avec la Russie. Elle est une **condition essentielle pour la stabilité de la région**.

Mais jusqu'où ce rapprochement russo-ukrainien peut-il aller ?

Lors de son déplacement à Bruxelles, le 1<sup>er</sup> mars 2010, son premier voyage officiel à l'étranger, le Président Ianoukovytch a cherché à **rassurer l'Union européenne sur ses intentions**. Il a notamment indiqué que l'intégration européenne était la priorité de sa politique étrangère. Il a également souhaité développer avec l'Union européenne une vision commune en matière d'énergie. Il a aussi cherché à démontrer que son déplacement à Moscou, quelques jours après, était délicat. Certes, la Russie peut apporter une assistance substantielle à l'Ukraine, mais aura probablement, en contrepartie, des exigences économiques. En outre, l'équipe du Président Ianoukovytch ne connaît pas les engagements pris par Mme Ioulia Tymochenko lors de ses quatre entretiens avec M. Vladimir Poutine en 2009.

On peut raisonnablement penser que le Président Ianoukovytch cherchera à promouvoir une politique étrangère multilatérale et à trouver un certain équilibre dans ses relations avec la Russie et l'Union européenne. C'est ce qu'il a déclaré à Strasbourg, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : *« Selon moi, les relations avec la Russie se caractérisent par l'ouverture de nouvelles opportunités. Ces relations ne signifient pas que nous obligerons les autres pays. Nous souhaitons des relations mutuellement profitables avec tous nos partenaires, la Russie et les autres. Avec la Russie, nous voulons de bonnes relations dans l'intérêt des différentes communautés, ce qui bénéficiera aussi à l'ensemble de nos partenaires. Les relations apaisées avec la Russie seront profitables pour tout le monde »*.

À cet égard, il conviendra d'observer de près les conséquences à moyen terme de l'accord que l'Ukraine a récemment conclu avec la Russie en vertu duquel le bail de la flotte russe à Sébastopol, sur la mer Noire, serait prolongé de 25 ans, soit jusqu'en 2042 au lieu de 2017, en échange d'une réduction de 30 % du prix du gaz livré par la Russie, et qui a provoqué une profonde division dans le pays.

### **3. Les réformes attendues de l'Ukraine par l'Union européenne**

Le commissaire européen à l'élargissement, M. Stefan Füle, a précisé devant le Parlement européen, le 10 février 2010, les réformes que l'Union européenne attend des nouvelles autorités ukrainiennes.

Il a ainsi déclaré que « *l'Union européenne a clairement défini ses objectifs dans les relations avec l'Ukraine : une association politique et une intégration économique* » et a précisé que **l'engagement européen n'est pas « à voie unique » : « Sa réalisation dépendra de la qualité et de la profondeur des réformes que l'Ukraine sera prête à faire ».**

Il a mentionné le rapprochement de la législation économique et réglementaire ukrainienne des normes européennes, nécessaire pour pouvoir bénéficier du futur accord d'association et de la zone de libre-échange. Il a également insisté sur le renforcement de la lutte contre la corruption, l'amélioration du climat des affaires, en particulier les procédures de passation des marchés publics, la réforme du secteur judiciaire et la modernisation de différents secteurs comme l'énergie, les transports et l'environnement. Il a aussi évoqué la nécessité de réviser la Constitution du pays, qui contribue à la paralysie politique affectant régulièrement l'Ukraine.

Ces orientations ont été précisées lors du Conseil Affaires étrangères du 22 février suivant, dont le déjeuner a été consacré à un débat sur l'Ukraine. À cette occasion, le commissaire Füle a présenté au Conseil un « non papier » dressant la liste des réformes que l'Ukraine devait entreprendre et les réponses que l'Union européenne pourrait leur apporter. Les États membres qui sont intervenus, dont la France, ont approuvé cette approche.

#### **Les indispensables réformes que l'Ukraine doit entreprendre selon l'Union européenne**

L'Union européenne attend de l'Ukraine qu'elle respecte les conditions du programme du FMI, ce qui conditionne une aide macro-financière européenne de 610 millions d'euros.

Des réformes dans le secteur gazier, en particulier la hausse du prix du gaz, la restructuration de la compagnie Naftogaz et une loi sur les marchés publics, permettraient de débloquer l'aide financière apportée par le FMI à la modernisation du système de transit gazier.

L'Ukraine devrait mettre fin aux imperfections de son système de contrôle migratoire afin que l'Union européenne puisse lui octroyer une feuille de route vers un régime sans visa.

Elle devrait rapprocher sa législation et ses normes en matière commerciale de celles de l'Union de manière à permettre la mise en place d'un accord de libre-échange complet et approfondi et à favoriser la coopération financière et technique, le soutien au renforcement des capacités institutionnelles en particulier.

Enfin, elle devrait renforcer la lutte contre la corruption.



#### **4. Octroyer une feuille de route sur les visas à l'Ukraine**

**Les Ukrainiens** sont désormais conscients qu'ils ne peuvent réclamer une adhésion de leur pays à l'Union européenne à brève échéance. Ils **souhaitent** en revanche **obtenir une perspective d'adhésion**, arguant de la dynamique d'entraînement qu'aurait cette décision sur le mouvement des réformes. Ils font valoir que l'absence de perspective de l'Ukraine sur son avenir européen rend très difficile l'élaboration d'une stratégie de politique intérieure et extérieure et que leur pays a besoin d'un signal fort pour engager les réformes difficiles attendues de lui. Ils rappellent aussi que les États balkaniques bénéficient déjà d'une telle perspective européenne depuis plusieurs années et que, pour certains d'entre eux, les négociations d'adhésion n'ont même pas encore commencé.

**Toutefois, vos rapporteurs considèrent que le moment d'accorder une telle perspective européenne à l'Ukraine n'est pas encore venu.** Ce ne serait pas réaliste. Une perspective européenne ne doit pas être accordée dans la précipitation, ni être forcée. Ni la situation intérieure ukrainienne ni l'état de l'Union européenne ne sont actuellement favorables.

La priorité pour les autorités ukrainiennes n'est pas de discuter dès aujourd'hui d'un calendrier pour une éventuelle future adhésion de leur pays, mais plutôt de se concentrer sur les opportunités que leur offre déjà l'Union européenne, par exemple l'acquis communautaire énergétique dans le cadre de la Communauté de l'énergie, la mise en place de la zone de libre-échange ou encore la constitution d'un espace aérien commun.

**L'Ukraine doit démontrer concrètement qu'elle souhaite un jour devenir un Etat membre de l'Union européenne.**

Pour autant, les réformes attendues d'elle doivent aussi être réalistes. Elles ne peuvent être toutes menées en même temps et il ne s'agit pas pour elle de remplir tous les critères à l'avance.

C'est pourquoi **vos rapporteurs considèrent**, compte tenu des enjeux que représente l'Ukraine, de son caractère démocratique et des derniers développements positifs qu'a connus ce pays, **que l'Union européenne doit faire un geste supplémentaire en sa faveur.**

**Ils sont favorables à ce qu'une feuille de route vers un régime sans visa, assortie de critères précis, soit octroyée aux Ukrainiens dès lors que ceux-ci auront rapidement accompli les réformes visant à :**

- stabiliser durablement la situation politique du pays ;

- régler les problèmes qui empêchent actuellement l'exemption de visas, en particulier les lacunes en matière de contrôle des documents d'identité et des mouvements migratoires ;

- lutter contre l'insécurité juridique qui pénalise les investisseurs étrangers.

Après le « dialogue sur les visas » lancé fin octobre 2008 à la suite du Sommet de Paris, et alors que l'accord de facilitation qui doit être renégocié dans les prochains mois pour tenir compte du nouveau code des visas Schengen doit se traduire par un assouplissement qui ne devrait cependant pas aller jusqu'à la gratuité des visas de court séjour, l'octroi d'une feuille de route constitue logiquement la prochaine étape.

Les pressions sont fortes pour octroyer une telle feuille de route à l'Ukraine. Elles proviennent à la fois de la Commission européenne, du Parlement européen, mais aussi de certains nouveaux États membres, soutiens traditionnels de l'Ukraine, également poussés par le fait que plusieurs États membres se sont engagés en faveur de l'octroi d'une feuille de route pour la Russie.

Au-delà du caractère symbolique d'une telle décision, l'octroi d'une feuille de route à l'Ukraine permettrait non seulement de favoriser la coopération concrète de ce pays avec l'Union européenne, notamment pour la mise en œuvre de mesures biométriques ou l'amélioration du contrôle de ses frontières, mais aussi de mettre les Ukrainiens face à leurs responsabilités puisque la feuille de route suppose l'accomplissement d'un certain nombre d'exigences préalablement définies.

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission s'est réunie le mercredi 12 mai 2010 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs, MM. Gérard César et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :*

### **M. Jean Bizet :**

Je me félicite du caractère très équilibré de votre rapport. L'Ukraine est en effet un pays stratégique, ne serait-ce qu'en raison des liens qu'elle entretient avec la Russie. Pour autant, il est nécessaire, comme vous l'avez indiqué, de rappeler à ses dirigeants qu'ils ont aussi des devoirs.

### **M. Jacques Blanc :**

À l'occasion de la préparation de mon rapport d'information sur la politique européenne de voisinage, j'avais rencontré des responsables ukrainiens et j'avais pu me rendre compte combien cette politique était mal vécue en Ukraine. Ce pays souhaite en effet obtenir le statut de pays candidat. En revanche, il est un acteur important du Partenariat oriental ainsi que dans la région de la mer Noire.

Compte tenu de la façon dont se déroulent les négociations avec la Turquie, il me semble raisonnable de ne pas promettre à l'Ukraine une perspective d'adhésion, même si des gestes positifs à son endroit, sur les visas par exemple, sont bienvenus.

### **M. Simon Sutour :**

Le caractère européen de l'Ukraine est une évidence. En revanche, il est certain que ce pays n'a pas encore atteint le niveau de développement de la plupart des États membres de l'Union européenne.

### **M. Gérard César :**

Les Ukrainiens considèrent comme des brimades les formalités exigées d'eux pour l'obtention d'un visa vers les pays de l'Union européenne, d'autant plus que, depuis plusieurs années déjà, les ressortissants européens n'ont plus besoin de visa pour voyager en Ukraine. Le dépôt d'une demande de visa est soumis à des conditions difficiles à remplir pour la plupart des Ukrainiens, l'ouverture d'un compte bancaire suffisamment approvisionné par exemple.

**M. Charles Gautier :**

Je voudrais savoir combien de Français sont établis en Ukraine et obtenir des informations sur les relations économiques entre ce pays et les principaux États membres de l'Union européenne.

**M. Simon Sutour :**

La communauté française établie en Ukraine compte environ 800 personnes. Il est indéniable que le climat des affaires est rendu particulièrement complexe par la forte insécurité juridique qui existe en Ukraine. Nous avons ainsi rencontré, dans la région d'Odessa, un viticulteur français installé en Ukraine depuis plusieurs années qui connaît d'importantes difficultés pour développer son exploitation.

Lorsque nous abordons l'Ukraine, nous devons éviter toute approche manichéenne selon laquelle le camp « orange » serait démocratique et pro-européen, tandis que le Parti des régions serait peu respectueux des droits de l'Homme et excessivement proche de la Russie. La situation est plus nuancée. Certains responsables ukrainiens ont eu tendance à instrumentaliser le nationalisme à des fins politiques. Il n'en demeure pas moins que l'Ukraine connaît différents clivages, par exemple linguistiques et religieux, les catholiques se situant plutôt à l'ouest du pays tandis que les orthodoxes, dont il existe de nombreuses obédiences, sont plus nombreux à l'est et au sud.

Il me semble que nous devons continuer à aider les Ukrainiens et à les faire progresser.

**M. Yann Gaillard :**

Les liens entre l'Ukraine et la Pologne sont forts et anciens. L'un des plus grands écrivains polonais est d'origine ukrainienne.

**M. Gérard César :**

Nous avons pu constater que le sentiment religieux était extrêmement prégnant en Ukraine et que les églises orthodoxes étaient très fréquentées.

\*

*À l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.*

## **ANNEXE 1**

### **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

#### **Mercredi 10 février 2010 (à Bruxelles)**

Entretien avec M. Hugues MINGARELLI, Directeur Général adjoint à la DG RELEX de la Commission européenne

Entretien avec M. Cyril BLONDEL, Conseiller à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

#### **Mercredi 17 février 2010**

Entretien avec S.E. M. Kostiantyn TYMOSHENKO, Ambassadeur d'Ukraine en France



## **ANNEXE 2**

### **PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN UKRAINE**

#### **Dimanche 28 février 2010**

16 heures 40 – Arrivée à Kiev. Accueil par M. Michaël ROUX, Premier conseiller à l'ambassade de France en Ukraine

#### **Lundi 1<sup>er</sup> mars 2010**

9 heures 30 – Entretien avec S.E. M. Jacques FAURE, Ambassadeur de France en Ukraine

10 heures 30 – Entretien avec M. Pavlo KLIMKIN, Directeur du département de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères

15 heures – Entretien avec M. Andriy SHKIL, membre de la commission des affaires étrangères de la Rada, président du groupe d'amitié Ukraine-France

16 heures – Entretien avec M. Borys TARASSIOUK, Président de la commission de l'intégration européenne de la Rada

#### **Mardi 2 mars 2010**

10 heures – Entretien avec M. Vadym TRIUKHAN, Directeur du Bureau de coordination européenne et euro-atlantique au cabinet des ministres

11 heures – Séance publique à la Rada

12 heures 30 – Déjeuner à la Résidence, en présence de M. Leonid KOZHARA, Vice-Président de la commission des affaires étrangères de la Rada

17 heures 15 – Départ pour Odessa

18 heures 20 – Arrivée à Odessa. Accueil par M. Fabien NEYRAT, Directeur de l'Alliance française

**Mercredi 3 mars 2010**

10 heures – Entretien avec M. Mykola SERDIOUK, Gouverneur d'Odessa

11 heures – Entretien avec M. Mykola SKORYK, Président de l'assemblée régionale

13 heures – Entretien avec M. Edouard GOURVITS, Maire d'Odessa

Après-midi – Visite de la ville puis de l'Alliance française. Discussion avec des élèves de l'Alliance française

Soirée à l'Opéra

**Jeudi 4 mars 2010**

9 heures 30 – Départ pour Chabo. Visite de l'exploitation viticole de M. Christophe LACARIN, chef d'entreprise français installé en Ukraine, puis de l'exploitation viticole de M. Vaja IOUKOUVIDZE

20 heures 20 – Retour à Kiev

**Vendredi 5 mars 2010**

9 heures – Entretien avec Mme Olga SHUMYLO, Directrice de l'ONG *International Centre for Policy Studies*

10 heures 30 – Entretien avec Mme Laura GARAGNANI, Premier conseiller à la Délégation de l'Union européenne en Ukraine

11 heures 30 – Visite de la Laure

17 heures 40 – Départ pour Paris