

N° 692

**SENAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2011

## **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

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

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur.

---

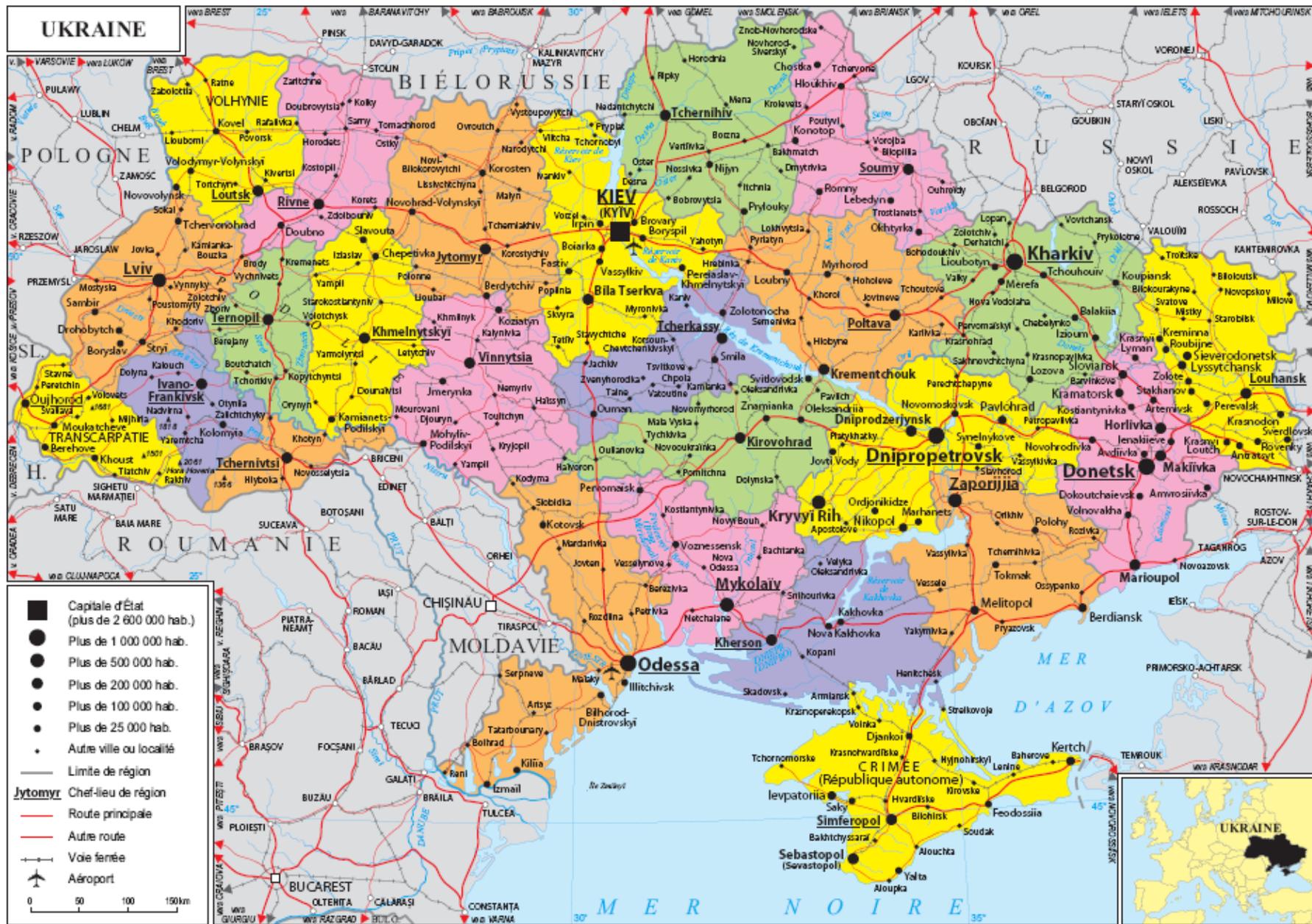
(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Soutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Leclercq, 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>I. L'UKRAINE A VINGT ANS : L'ÂGE DE RAISON ?</b> .....	7
<b>A. UNE DÉMOCRATIE EN DEVENIR</b> .....	7
1. <i>Un bilan contrasté de la présidence Ianoukovitch</i> .....	8
2. <i>Un recul de l'État de droit qui n'est pas admissible pour les Européens</i> .....	10
a) <i>Des atteintes aux libertés fondamentales qui continuent en 2010</i> .....	10
b) <i>Une opposition persécutée par une justice sélective</i> .....	11
<b>B. UN ÉTAT EN VOIE DE MODERNISATION</b> .....	12
1. <i>La nécessaire consolidation de l'État de droit doit respecter les règles démocratiques</i> .....	13
2. <i>La sortie de la crise économique exige des réformes difficiles</i> .....	15
<b>II. 2011, UNE ANNÉE DÉTERMINANTE POUR LES RELATIONS ENTRE L'UKRAINE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	19
<b>A. DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'UKRAINE TOUJOURS PLUS FORTES</b> .....	19
1. <i>Vers un choix plus assumé de l'Union européenne par l'Ukraine</i> .....	19
a) <i>L'Ukraine veut normaliser ses relations avec la Russie</i> .....	20
b) <i>L'Ukraine, de l'euro-romantisme à l'euro-pragmatisme ?</i> .....	21
2. <i>L'Union européenne de plus en plus présente en Ukraine</i> .....	23
a) <i>La politique européenne de voisinage : un cadre peu apprécié par l'Ukraine</i> .....	23
b) <i>...bien qu'il présente certains résultats</i> .....	24
<b>B. VERS UN ACCORD D'ASSOCIATION EN 2011, ET APRÈS ?</b> .....	26
1. <i>Vers une signature de l'accord d'association avant la fin 2011</i> .....	27
2. <i>Quelle perspective européenne pour l'Ukraine ?</i> .....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>ANNEXE PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	37







## I. L'UKRAINE A VINGT ANS : L'ÂGE DE RAISON ?

Alors que l'Ukraine fêtera le 24 août 2011 l'anniversaire de son indépendance, le pays a aujourd'hui de grandes aspirations : elle souhaite confirmer son identité démocratique, développer son potentiel économique et ambitionne de rejoindre l'Union européenne à plus ou moins brève échéance. Si les conditions de l'arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch ont été saluées par la communauté internationale, l'analyse de l'exercice de son mandat appelle à quelques réserves.

### A. UNE DÉMOCRATIE EN DEVENIR

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.

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 observateurs internationaux présents sur place<sup>1</sup> 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* ». Concernant le second tour, elle a ajouté : « *Le deuxième*

---

<sup>1</sup> 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.

*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 elles ont permis à l'Ukraine d'afficher une certaine maturité politique. Mais si les premiers pas du président nouvellement élu ont été encourageants, l'année écoulée montre que « l'acquis de la Révolution orange » reste fragile.

### **1. Un bilan contrasté de la présidence Ianoukovitch**

Dans son rapport sur l'Ukraine, établi sans le cadre de la réforme de la politique de voisinage, la Commission européenne critique la première année de mandat de Viktor Ianoukovitch. L'exercice du pouvoir par le Président Ianoukovitch et son parti, le Parti des régions, majoritaire au Parlement ukrainien, la Rada, a montré des signes de régression démocratique, qui sont préjudiciables à l'affirmation de l'Ukraine comme un État de droit.

Tout d'abord, est réapparue une pratique ancienne ukrainienne, à savoir, la **modification du mode d'élection au profit de visées électoralistes du parti au pouvoir.**

Le 31 octobre 2010, l'Ukraine organisait ses premières élections locales, séparées d'élections nationales. 33,6 millions d'électeurs étaient appelés à élire leur maire, les chefs de village et de communauté, les conseils municipaux et ruraux, ainsi que les représentants régionaux. En Crimée - région jouissant d'un statut d'autonomie- les élections au Conseil suprême de Crimée ont aussi eu lieu. L'organisation de ces élections a montré des défaillances, notamment au niveau de l'enregistrement des candidats, de la composition des commissions électorales et du comptage des bulletins de vote le jour de l'élection. Ces déficiences sont largement dues au fait que la majorité parlementaire a voté dans la précipitation, quelques semaines avant le scrutin, une loi électorale qui a désorganisé les bureaux de vote.

Une délégation de 23 membres du Congrès du Conseil de l'Europe, représentant 15 pays européens et comportant des représentants du Comité des régions de l'Union européenne, venue observer le déroulement des élections en a dénoncé les mauvaises conditions. Le chef de la délégation a déclaré : *« Ceux qui ont voté une loi qui permet de composer des commissions électorales déséquilibrées politiquement et qui prévoit, par exemple, que des candidats peuvent être retirés des listes juste avant les élections doivent accepter que le scrutin n'a pas répondu aux normes que nous aurions souhaité »*

*voir respecter, c'est-à-dire qu'il n'est pas pleinement conforme aux critères européens en matière d'équité, de transparence et d'organisation professionnelle des élections ».*

Alors que l'Europe attendait une plus grande stabilité de la vie politique ukrainienne après les luttes intestines qui avaient marqué les derniers mois de mandat du couple Iouchtchenko-Tymochenko, et qu'elle avait été encouragée par les élections présidentielles de 2010, **la modification des modes de scrutin à des fins électoralistes est apparue comme une véritable régression démocratique.**

A cela s'ajoute le constat d'une confiscation du pouvoir au profit d'un clan. Le fait qu'il est communément admis que **le Président est entouré d'oligarques qui n'ont pour seul but que de préserver et faire fructifier leurs intérêts.** La mise-en-œuvre de certaines réformes le montre et a même amené l'Union européenne à suspendre son aide financière en début d'année.

On peut citer trois exemples de mesures qui favorisent les intérêts d'hommes d'affaires proches du pouvoir, au détriment parfois des finances de l'État. Premièrement, la privatisation de l'opérateur Uktelecom a été conduite de manière particulièrement opaque et aucun analyste ne semble imaginer sérieusement que l'investisseur final sera bien la société autrichienne EPIC, de faible envergure et jusque-là absente du secteur. En second lieu, la refonte du code des impôts est, elle aussi, un bon exemple. Alors qu'elle avait pour but de diminuer le nombre d'impôts et taxes et de réduire la pression fiscale en élargissant la base, cette réforme a maintenu certaines niches pour les grands groupes et l'octroi d'avantages discrétionnaires pour certains secteurs et certaines activités, faisant peser la charge de l'impôt sur les PME. Devant les récriminations de celles-ci, un nouveau texte serait en préparation. Mais **c'est surtout une loi sur les achats publics qui a déclenché la colère de Bruxelles.**

En 2010, l'Union européenne avait fait pression sur l'Ukraine pour que soit adoptée une loi sur les achats publics, secteur jugé très corrompu. En janvier 2011, lors de la discussion législative, une série d'amendements a élargi la liste des marchandises et services pouvant être commandés sans appel d'offres, et notamment des services publics comme l'approvisionnement en eau, en gaz... Face à cette dérive, l'Union européenne a suspendu le versement de la première tranche de 31 millions d'euros d'un don de 100 millions d'euros destinés à la modernisation des secteurs de l'énergie et des transports ukrainiens.

Ces exemples illustrent, hélas, une tentative d'utilisation du pouvoir privilégiant la protection des intérêts de quelques uns au détriment de l'intérêt général. Cela ne peut qu'engendrer une désaffection du peuple pour la classe

politique, voir de la démocratie. Pour José Manuel Pinto Texeira, représentant de l'Union européenne en Ukraine, ce sentiment est compréhensible, car la population ne se reconnaît plus en une classe politique qui ne représente que les oligarques et les puissants. L'Ukraine est une jeune démocratie encore fragile et le risque est grand de voir monter les populismes de tout genre, ce qui serait dommageable à un rapprochement avec l'Union européenne.

## **2. Un recul de l'État de droit qui n'est pas admissible pour les Européens**

Alors que des atteintes aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales avaient déjà été constatées les années précédentes, il semblerait que rien n'ait été fait pour améliorer la situation en ce domaine. La Commission européenne a même constaté une aggravation de ces atteintes, particulièrement en ce qui concerne les médias et l'utilisation du système judiciaire contre l'opposition.

### *a) Des atteintes aux libertés fondamentales qui continuent en 2010*

Dans son rapport sur l'Ukraine, établi sans le cadre de la réforme de la politique de voisinage, la Commission européenne note une détérioration de la situation du pays au regard des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Elle constate notamment que :

– le nombre de cas d'intimidation et de violence à l'égard des journalistes a augmenté ;

– il existe un nombre inquiétant d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'Homme ;

– on compte encore des discriminations à l'égard des minorités ethniques-notamment les Tatars de Crimée ;

**Le niveau de corruption**, qui touche tous les secteurs de la vie publique, **reste lui-aussi très inquiétant**. Si l'Ukraine retrouve le 134<sup>e</sup> rang (place qu'elle occupait) en 2008) dans le classement relatif à l'indice de perception de la corruption, établi par *Transparency International*, contre le 146<sup>e</sup> en 2009, on ne peut noter d'amélioration notable. Tout d'abord, cette montée dans le classement est cosmétique, car 9 pays occupent le 134<sup>e</sup> rang ex-æquo. De plus, l'Ukraine reste toujours derrière la Biélorussie, classée 127<sup>e</sup> et qui est loin d'être un modèle en ce domaine !

Enfin, **le pouvoir présidentiel semble aussi contester la libre expression dans le monde des arts et de la culture**. Le 12 juillet 2010, un

décret a modifié la composition du prestigieux comité du prix Chevtchenko, qui récompense chaque année des écrivains, des dramaturges, des peintres et des sculpteurs ukrainiens. Deux tiers des membres ont été remplacés. Des artistes, qui avaient ouvertement soutenu la « Révolution orange » en ont été exclus et l'institution aurait été réorganisée en fonction de la loyauté des participants envers le pouvoir en place.

L'ensemble de ces dérives ont amené la Commission européenne à réagir. Le 20 octobre 2010, Stefan Füle, le commissaire chargé de l'élargissement a déclaré devant le Parlement européen : « *Nous sommes préoccupés des rapports réguliers et multiples sur la détérioration du respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques en Ukraine. Ce qui nous inquiète en plus, ce sont les plaintes sur des violations de la liberté de la presse, de rassemblement et d'association* ». Il a ajouté que « *le respect de ces valeurs fondamentales est essentiel* ». Ce sont des valeurs sur lesquelles, l'Union européenne « *n'est pas prête à faire des compromis* ».

Par ailleurs, les institutions européennes s'inquiètent du sort réservé aux opposants politiques du « clan Ianoukovitch ».

*b) Une opposition persécutée par une justice sélective*

Alors que la Commission européenne et le Conseil de l'Europe ont appelé plusieurs fois à une réforme du système judiciaire et dénoncé le manque d'indépendance de la magistrature, les poursuites engagées contre les membres de l'ancien gouvernement, et en premier lieu son chef, Ioulia Tymochenko, ont suscité émoi et craintes en Europe.

Le procès de l'ancien Premier ministre s'est ouvert le 24 juin. Elle doit faire face à trois chefs d'accusation. Premièrement, on lui reproche d'avoir outrepassé ses fonctions et de s'être rendue coupable d'abus de pouvoir en signant des accords gaziers avec la Russie sans en référer à la présidence. Ensuite, Mme Tymochenko est accusée d'avoir détourné des fonds par la vente par l'Ukraine de quotas d'émission de gaz à effet de serre au titre du protocole de Kyoto afin d'augmenter les retraites et les allocations sociales à la veille des élections de 2010. Enfin, selon l'accusation, Mme Tymochenko aurait détourné 67 millions de hryvnias, qui étaient alloués, sur le budget de l'État ukrainien, avec une garantie du gouvernement auprès du gouvernement autrichien, à l'achat et à l'importation de mille véhicules Opel Combo, soi-disant pour être utilisés à des fins médicales dans les zones rurales.

L'ancien Premier ministre encourt entre 7 et 12 ans de prison. Or, seulement 0,2 % des personnes accusées en Ukraine sont acquittées.

Dans une résolution du 9 juin 2011 dénonçant une justice sélective et un procès politique, le Parlement européen rappelle que depuis le lancement de l'enquête le 15 décembre 2010, Ioulia Tymochenko « a été interrogée quarante-quatre fois, qu'elle a été soumise à une interdiction de voyager, tant sur le territoire national qu'à l'étranger, pendant près de six mois, qu'elle a été empêchée par les autorités ukrainiennes de se déplacer à l'intérieur de l'Ukraine à quatre reprises, ainsi que de se rendre à Bruxelles en février et en juin, et qu'elle a été convoquée le 25 mai 2011 et interrogée pendant plusieurs heures avant d'être finalement relâchée ».

La résolution rappelle également que d'autres personnalités de l'opposition sont actuellement poursuivies par la justice ukrainienne. On compte parmi eux d'anciens membres du gouvernement Timochenko : M. Y. Loutsenko, ancien ministre de l'Intérieur ; M. Y Kornitchouk, ancien vice-ministre de la justice ; M. B. Danylyshin, ancien ministre de l'économie qui a fui l'Ukraine et demandé l'asile à la République tchèque ; M. G. Filipchuk, ancien ministre de l'environnement ; et M. V. Ivashchenko, ancien ministre par intérim de la défense. De plus, douze anciens hauts fonctionnaires du gouvernement Timochenko sont en détention provisoire. Enfin, le 22 mars 2011, la justice a ouvert une enquête criminelle contre l'ancien président Leonid Koutchma, soupçonné d'avoir participé à l'organisation de l'assassinat d'un journaliste d'opposition en 2000.

La multiplication d'inculpations de personnalités politiques d'opposition au gouvernement sous couvert de lutte contre la corruption, associée à une soumission constatée du parquet au pouvoir exécutif montrent clairement la volonté de briser durablement toute opposition crédible au pouvoir. **L'Ukraine doit comprendre que telles pratiques ne peuvent pas la conduire vers l'Union européenne.** C'est le sens de la déclaration du commissaire européen à l'élargissement Stefan Füle, le 11 janvier 2011 à Kiev : « *Les progrès dans le rapprochement entre l'Ukraine et l'UE dépendent (des progrès) en matière de réformes et de l'engagement pour les valeurs communes visant à renforcer les principes démocratiques et à assurer les droits fondamentaux* ».

## ***B. UN ÉTAT EN VOIE DE MODERNISATION***

L'Ukraine semble enfin sortir de la crise. Et si les perspectives économiques sont bonnes, cette amélioration n'exclut pas l'adoption de réformes demandées par les autorités internationales qui soutiennent toujours le pays. Et si le Président Ianoukovitch semble faire preuve de volontarisme pour démocratiser le fonctionnement de l'État ukrainien, la mise en œuvre des réformes semble plus sujette à caution.

## **1. La nécessaire consolidation de l'État de droit doit respecter les règles démocratiques**

Alors que l'Ukraine a engagé la réforme de son code électoral et de son système judiciaire, la cour constitutionnelle a adopté une décision surprenante en demandant un **retour à l'application de la constitution de 1996**.

Une note d'information des co-rapporteurs de la « commission de suivi » de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), rédigée après leur déplacement à Kiev et Lvov en avril 2008, souligne l'effort porté sur les réformes en cours, mais porte un regard critique sur la façon dont elles sont menées.

La Constitution de 1996 avait établi un régime institutionnel de type présidentiel-parlementaire. Elle prévoyait une stricte séparation des pouvoirs entre le Président et le Parlement ; tous deux élus pour un mandat de quatre ans, et aucun ne contrôlant le mandat de l'autre, le gouvernement étant subordonné au Président et devant rendre compte au Parlement. Dans la pratique, elle a toutefois entraîné une concentration de pouvoirs entre les mains du président et une confrontation permanente entre le législatif et l'exécutif. C'est pourquoi, dès 2003, la Commission de Venise s'était prononcée en faveur d'une réforme constitutionnelle globale visant à renforcer les pouvoirs du Parlement, tout en mettant en garde contre l'établissement d'un système qui ne serait pas cohérent.

**En décembre 2004, la loi n°2222 sur les amendements à la Constitution a contribué à la transformation du système politique ukrainien d'un système présidentiel-parlementaire en un système plus parlementaire.** Mais si la Commission de Venise a salué l'avancée démocratique, elle a estimé que *« d'une manière générale, les changements constitutionnels adoptés ne permettent pas vraiment d'atteindre l'objectif de la réforme constitutionnelle, qui est d'établir un régime gouvernemental équilibré et opérationnel »*. Bien que ce texte se soit néanmoins appliqué pendant 6 ans, il a fallu attendre 2010 et le dépôt d'un recours formé par 252 députés soutenant le nouveau président, Viktor Ianoukovitch (qui avait perdu les élections de 2004), pour que **la cour constitutionnelle ukrainienne le déclare non conforme à la Constitution et entraîne de facto le retour au régime de 1996** et à la concentration, déjà constatée, des pouvoirs entre les mains du président.

En conséquence, le Conseil de l'Europe a constaté que des réformes constitutionnelles profondes étaient nécessaires pour que l'Ukraine satisfasse aux obligations qu'elle a contractées lors de son adhésion. En réponse, le

**Président Ianoukovitch a institué la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie**, chargée notamment de veiller à ce que la réforme constitutionnelle soit menée conformément aux normes européennes. Cette dernière **a élaboré une proposition visant à instituer une assemblée constitutionnelle**, qui jouerait un rôle consultatif dans le processus de rédaction des amendements à la Constitution.

Cependant, un doute est apparu sur la volonté présidentielle de suivre ce processus démocratique. Dès le lendemain de l'inauguration de la Commission pour le renforcement de la démocratie, le Président a signé un décret dans lequel il énumère déjà toutes les réformes constitutionnelles et charge le ministre de la justice de coordonner leur mise en œuvre ! De plus, le décret a exprimé le soutien du président aux travaux d'un groupe d'experts scientifiques sur l'établissement d'une assemblée constitutionnelle. Ainsi, **dès sa création, la Commission pour le renforcement de la démocratie est mise en concurrence avec des entités soumises à l'exécutif ukrainien, ce qui a suscité de l'inquiétude chez les co-rapporteurs de la commission de suivi.**

Il en est de même concernant la **réforme du système électoral**, sujet sur lequel, ils avaient conclu dans leur rapport de 2009 qu'en matière électorale, *« on a toujours tendance, en Ukraine, à jouer les avec les règles plutôt qu'à s'y conformer »*. En ce domaine, le Conseil de l'Europe, comme la Commission européenne ont insisté auprès de l'Ukraine pour qu'elle adopte un **code électoral unifié**, créant un corpus de règles pour l'ensemble des scrutins afin de consolider la démocratie avant les prochaines élections législatives en 2012.

Dans un premier temps, la Rada avait institué un groupe de travail spécial pour rédiger un tel code. Ce groupe était composé de représentants de la plupart des forces politiques ainsi que d'experts et de représentants de la société civile. Ce groupe a déposé un projet de code à la fin de l'année 2010. Dans un second temps, le Président Ianoukovitch a créé un groupe de travail au sein de son administration, qui élaborera son propre projet de code électoral unifié. Les méthodes de travail opaques et la représentativité de ce groupe ont été critiquées par différents organismes internationaux. Enfin, le ministre de la justice, responsable de la coordination de la réforme électorale aurait informé les co-rapporteurs de l'APCE que *« les autorités ne s'intéressaient plus à l'élaboration d'un code électoral unifié, mais avaient simplement l'intention de proposer un nouveau projet de cadre électoral pour les élections législatives »*. Ici encore, mettant en exergue le déroulement des élections locales de l'automne 2010, **les co-rapporteurs s'inquiètent d'un recul démocratique par rapport à l'élection présidentielle.**

Il semblerait, en revanche, que suite aux demandes répétées du Conseil de l'Europe, les autorités ukrainiennes aient décidé une **réforme**

**d'ampleur du système de justice pénale.** Cette réforme, qui devrait être mise en œuvre durant l'été, inclura l'adoption d'un nouveau code de procédure pénale et une loi sur l'ordre des avocats. La Prokuratura (le Parquet) ainsi que les services répressifs et les services secrets devraient eux aussi être réformés.

## **2. La sortie de la crise économique exige des réformes difficiles**

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. Elle a été fortement touchée par la crise économique de 2008 et commence seulement à s'en remettre.

Après avoir chuté de 15 % en 2009, le PIB a affiché une croissance modérée de 4,2 % en 2010. Les performances du premier trimestre 2011 sont encourageantes, avec notamment un raffermissement de la demande intérieure faisant de la consommation privée et de l'investissement les moteurs de la croissance. Le chômage est passé de 9,6 % en 2009 à 8,8 % en 2010.

Néanmoins, **si elle semble sortir de la crise, l'Ukraine reste profondément dépendante de l'aide de la communauté internationale** : Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque européenne d'investissement. A cela, il faut bien sûr ajouter les fonds qu'apporte l'Union européenne avec l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), instrument financier unique de la politique de voisinage. Or, ces aides sont conditionnées à des efforts de réforme de l'État, de modernisation et d'investissement dans les infrastructures qui commencent à porter leurs fruits

Alors que le FMI avait décidé de suspendre son programme d'aide en raison de l'instabilité politique à la tête de l'État en 2009, l'élection de Viktor Ianoukovitch a permis la reprise de l'aide du Fonds. Si aujourd'hui, la

Commission européenne constate une sorte de flottement dans la conduite de **réformes difficiles**, il n'en demeure pas moins que l'Ukraine s'est astreinte à un **programme ambitieux**.

Afin de stabiliser les finances publiques à moyen et long terme, l'Ukraine a engagé une importante **réforme des retraites**. Pour permettre d'assurer le versement des retraites (qui représente 18% du PIB), le projet de réforme prévoit un alignement de l'âge de départ à la retraite des femmes sur celui des hommes (de 55 ans à 60 ans), la création d'ici deux ans d'un second pilier (soit par capitalisation, soit par une « contribution définie » et la suppression de certains privilèges pour les régimes spéciaux comme celui des magistrats ou des parlementaires. Cette réforme semble pour l'instant en suspens.

Par ailleurs, l'État a engagé **une réforme administrative ambitieuse, mais à la mise en œuvre difficile**. A l'image de ce qui a été fait en Russie il y a cinq ans, elle vise à réduire à trois le nombre de vice-ministres et à créer des agences chargées de la mise en œuvre des politiques décidées par les ministères. L'objectif est également de réduire de 30 % les effectifs de la fonction publique, tant au niveau national que local. Or la mise en œuvre de cette réforme apparaît comme particulièrement chaotique : un certain nombre d'agences sont théoriquement créées sans être dotées en moyens humains et matériels, alors que dans le même temps, les ministères en cours de réorganisation n'exercent plus leurs anciennes responsabilités, entraînant une certaine paralysie de l'action de l'État.

**Ce fait est particulièrement dommageable pour la mise en œuvre du plan d'action sur la libéralisation des visas avec l'Union européenne.** Alors que l'Ukraine a adopté en avril 2011 un plan national sur la mise en application du plan d'action, celle-ci se trouve retardée par la désorganisation de l'administration. Selon Gunnar Wiegand, Directeur Russie, partenariat oriental, Asie centrale, coopération régionale et OSCE au Service européen pour l'action extérieure, **le bureau de l'intégration a vu ses effectifs réduits de moitié dans le cadre de la réforme administrative.**

Enfin, l'Ukraine a obtenu **quelques résultats dans la réforme du secteur gazier, mais celle-ci demeure incomplète**. Il était demandé à l'Ukraine par le FMI et l'Union européenne d'augmenter progressivement les tarifs du gaz importé, de moderniser les infrastructures (notamment pour le transit du gaz russe vers l'Europe) tout en améliorant la gestion et la transparence du monopole gazier. Après avoir adopté une loi rapprochant sa législation des règles européennes, le 24 septembre 2010 à Skopje, l'Ukraine a franchi une étape importante en adhérant à la Communauté de l'énergie. Elle est désormais tenue d'appliquer la législation de base de l'Union dans le domaine de l'énergie et cet alignement sur le cadre juridique européen devrait

favoriser les investissements et une stabilité financière accrue. Il lui reste néanmoins à mettre en œuvre l'acquis communautaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ce qui s'avère une tâche difficile. De surcroît, il semble qu'aucun réel progrès n'ait été accompli en ce qui concerne l'augmentation des tarifs et la gestion du monopole par l'entreprise Naftogaz.

Or ce dossier stratégique est affecté par les pressions que la Russie exerce sur l'Ukraine pour la faire adhérer à la zone de libre-échange qu'elle souhaite créer alors que l'Ukraine, pour sa part, demande une renégociation des tarifs gaziers. Et si lors du dernier sommet entre l'Ukraine et l'Union européenne, M. Ianoukovitch a déclaré que « *l'Ukraine garantit qu'il n'y aura plus jamais de problèmes pour le transit de gaz vers l'Europe* », M. Barroso a souligné l'importance de pourparlers trilatéraux associant la Russie.

#### **Qu'est-il advenu de la centrale nucléaire de Tchernobyl ?**

Le 26 avril 1986, suite à des essais hasardeux, le réacteur n°4 de la centrale nucléaire de Tchernobyl entre en fusion, et son toit se fissure. Des émissions radioactives touchent alors l'Ukraine, la Biélorussie et la Russie, puis, à moindre degré, une grande partie de l'Europe. 200 000 personnes sont évacuées tardivement des environs de la centrale. Un sarcophage de confinement est construit autour du réacteur, en sept mois, dans des conditions très difficiles et dangereuses. Les réacteurs 1, 2 et 3 sont néanmoins rapidement remis en service, faisant craindre un nouvel accident. En 1991, un incendie conduira d'ailleurs à la fermeture du réacteur 2.

Après la chute de l'URSS, la Commission européenne et les pays du G7 se sont engagés dans un processus de gestion des conséquences de Tchernobyl, l'Ukraine n'ayant pas les moyens de répondre seule à ces enjeux. Un fond de sécurité nucléaire, géré par la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), est créé dès 1993. Il a pour mission non seulement de sécuriser le site de Tchernobyl, mais aussi d'améliorer la sûreté nucléaire dans tous les pays, en encourageant l'élévation des normes de sécurité.

Pour la Commission européenne, l'Europe, à la pointe du nucléaire, se doit aussi d'être le chef de file de la sécurité nucléaire partout dans le monde. C'est pourquoi elle a accentué son soutien à la recherche dans le domaine de la réponse aux catastrophes nucléaires, dès 4<sup>ème</sup> programme-cadre de recherche (1994-1998). Celui-ci insiste sur les thèmes de la gestion de l'urgence nucléaire, de la décontamination de l'environnement, des soins aux personnes irradiées, et de la radioprotection. Autant de recherches qui ont trouvé des applications directes à Tchernobyl.

### **Le démantèlement des réacteurs n°1,2 et 3**

L'arrêt définitif de tous les réacteurs de Tchernobyl est défini comme priorité par la BERD. En 1995, l'Union européenne parvient à négocier l'accord suivant : en contrepartie de la fermeture intégrale de Tchernobyl, et de l'introduction de normes sanitaires plus élevées pour les travailleurs du site, l'Union et d'autres pays donateurs apportent, dans le cadre du « *fond de sûreté nucléaire* », un soutien financier à l'Ukraine, pour un montant total de 2,3 milliards de dollars, sous forme de prêts ou de dons. Cette somme permet au pays de construire deux nouveaux réacteurs nucléaires dans les centrales de Rovno et Khmelnytsky, pour 1,48 milliards de dollars. Le reste du budget est destiné au plan social mis en place dans le cadre de la fermeture (2000 emplois ont été détruits, dans une région déjà en difficulté), mais surtout aux travaux de démantèlement de la centrale, qui commence dès l'arrêt du dernier réacteur en 2000.

La Commission contribue à ces travaux. Elle a apporté 43,5 millions d'euros, sur les 47 nécessaires, pour la création d'un complexe industriel de gestion des déchets radioactifs solides. Mis en exploitation fin 2008, il pourra traiter, conditionner et stocker jusqu'à 75.000 m<sup>3</sup> de déchets provenant de la centrale de Tchernobyl et de la zone qui l'entoure.

### **Le confinement du réacteur n°4**

Dès 1996, le sarcophage provisoire installé en 1986 donne des signes de faiblesse. Il est nécessaire de revoir la sécurisation du site. L'Union européenne et le G7 demandent alors à la BERD de mettre en place un « *programme pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl* », qu'ils financent à hauteur de 1,2 milliard d'euros. La BERD s'attache d'abord à renforcer le sarcophage (stabilisation de la cheminée de ventilation commune aux réacteurs 3 et 4, renforcement des poutres portant le toit du sarcophage), et prépare la construction d'une arche de protection pérenne. En 2007, un consortium dirigé par les entreprises françaises Bouygues et Vinci remporte l'appel d'offre. Il propose une arche de 164 m de long et 110 m de haut, conçue pour durer au moins un siècle. Les travaux commencent en 2010, et devraient s'achever en 2015. Pour financer la construction de cette arche, 550 millions d'euros ont été promis à la conférence des donateurs à Kiev en avril 2011, dont 110 millions par la Commission européenne. La France, qui coprésidait la conférence au titre de la présidence française du G8, a annoncé une contribution de 47 millions d'euros, ce qui porte le total de ses dons en faveur de la sécurisation de Tchernobyl à 160 millions d'euros.

### **L'aide au développement autour de Tchernobyl**

L'Union est aussi présente, dans la périphérie plus lointaine de la centrale. Son aide va de la fourniture d'équipements modernes aux hôpitaux à la mise en place d'un programme de développement agricole. Ainsi, un vaste programme nommé « les enfants de Tchernobyl », a été lancé, et peu à peu étendu à l'ensemble de l'Ukraine. Son but est d'améliorer les conditions sanitaires des jeunes enfants, par l'équipement des maternités, un suivi médical régulier, et une meilleure formation des parents.

Effacer les séquelles de l'accident passe aussi par la redynamisation de ses régions en crise.

## II. 2011, UNE ANNÉE DÉTERMINANTE POUR LES RELATIONS ENTRE L'UKRAINE ET L'UNION EUROPÉENNE

Lors du sommet UE-Ukraine du 22 novembre 2011, le Président de la Commission européenne, José-Manuel Barroso, déclarait : « *Nous voulons établir avec l'Ukraine à la fois une intégration économique poussée et une association politique* ». Et il a ajouté « *L'Ukraine est un partenaire cruciale pour notre avenir européen* ». Pour sa part, le Président Ianoukovitch a affirmé que « *l'objectif stratégique* » à long terme était l'adhésion pure et simple de l'Ukraine à l'Union européenne.

La volonté des deux parties de lier leur futur est donc partagée. L'accord d'association que l'Ukraine et certains États-membres souhaitent voir signé avant la fin de l'année en est la preuve la plus tangible. Ne sera-t-il qu'une étape dans l'intégration européenne de l'Ukraine ou marquera-t-il la fin du processus ?

### A. DES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'UKRAINE TOUJOURS PLUS FORTES

#### 1. Vers un choix plus assumé de l'Union européenne par l'Ukraine

Alors que les dirigeants issus de la Révolution orange étaient ouvertement pro-européens, l'arrivée au pouvoir de M. Ianoukovitch a posé question. Il était considéré comme « l'homme de Moscou » et beaucoup se demandaient quelle position il adopterait dans les relations de l'Ukraine avec l'Union européenne et avec la Russie. Mais quatre jours après son investiture, le 1<sup>er</sup> mars 2010, le Président Ianoukovitch, 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. Lors d'une conférence de presse avec le Président Barroso, il a déclaré que, « *pour l'Ukraine, l'intégration européenne est la priorité clé de sa politique extérieure* ».

Cette prise de position était importante. M. Ianoukovitch est élu de l'est de l'Ukraine, région plus russophone et russophile que le reste du pays. Sa personnalité, son passé et son accession au pouvoir auraient pu déboucher sur un rapprochement de l'Ukraine et de la Russie. Mais aujourd'hui, un

rapprochement avec l'Union européenne apparaît plus intéressant pour l'Ukraine que les propositions russes.

*a) L'Ukraine veut normaliser ses relations avec la Russie*

Les relations entre l'Ukraine et la Russie sont encadrées par un traité d'amitié et de coopération reconduit en octobre 2008 pour dix ans. Elles sont denses, pour d'évidentes raisons historiques – Kiev est le berceau du premier État russe et de l'orthodoxie 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. Il y a environ 8 millions de russe en Ukraine, principalement dans l'Est et en Crimée.

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...

Depuis l'accession au pouvoir de M. Ianoukovitch, l'Ukraine a multiplié les signes d'apaisement à l'égard de la Russie. Tout d'abord, la Rada a adopté une nouvelle loi qui reconnaît l'Ukraine comme étant un « pays non aligné », ce qui a mis un terme au projet d'adhésion à l'OTAN, au grand soulagement de Moscou. De plus, le 21 avril 2010, les deux États ont conclu un accord sur le prolongement du bail de la flotte russe dans le port de Sébastopol jusqu'en 2042 (avec une option pour un renouvellement de 5 ans). En contrepartie, la Russie a concédé une diminution de 30 % du prix du gaz vendu à l'Ukraine jusqu'en 2019.

La présence de la flotte russe à Sébastopol est un point à la symbolique importante pour la Russie, mais également pour les habitants de Crimée. Ce d'autant, que le 21 avril 2010, une loi a été adoptée autorisant l'utilisation du drapeau rouge à côté du drapeau ukrainien à l'occasion des commémorations de la libération du 9 mai 1945. Votre rapporteur a pu mesurer la ferveur pro-russe (pour ne pas dire prosoviétique) des habitants de Crimée, lors de la parade du 9 mai, à Sébastopol.

Néanmoins, ce sentiment n'est pas partagé par l'ensemble de la population ukrainienne. L'autorisation des drapeaux rouges a entraîné des débordements à l'ouest du pays, à Lviv, ville à la mémoire historique très douloureuse du fait des massacres perpétrés par le NKVD contre les élites

ukrainiennes lors de la Seconde guerre mondiale et dont le paysage politique est dominé par des forces nationalistes.

Aujourd'hui la Russie propose à l'Ukraine de participer à l'Union douanière qu'elle a déjà constituée avec le Kazakhstan et la Biélorussie et de renoncer à l'accord de libre échange en négociation avec l'Union européenne. Pour ce faire, elle n'hésite pas à faire pression sur l'Ukraine dans les négociations sur le prix du gaz. En effet, la diminution de 30 % accordée en 2010 n'a eu qu'un effet temporaire. La règle d'indexation sur le prix du pétrole prévue au contrat a entraîné une augmentation de 233 dollars pour 1000 m<sup>3</sup> de gaz au 2<sup>e</sup> trimestre 2010 à près de 300 dollars aujourd'hui et peut-être 400 dollars au 1<sup>er</sup> octobre. Kiev tente d'enrayer cette spirale et demande une renégociation du prix facturé. La Russie refuse et explique que si l'Ukraine rentre dans l'Union douanière, elle paiera le gaz au prix intérieur russe et pourra économiser jusqu'à 8 milliards de dollars par an.

De plus, Moscou a fait une proposition concernant le transit gazier. Si 100 milliards de m<sup>3</sup> environ de gaz russe vendu à l'Europe occidentale transite actuellement vers l'Ukraine, celle-ci doit faire face à deux défis : la construction de réseaux concurrents visant à la contourner (Nordstream et Southstream) et la nécessaire modernisation de son infrastructure. Or, pour la Russie, il serait moins coûteux d'investir dans la réhabilitation du réseau ukrainien que d'en construire un nouveau, que ce soit au nord ou au sud. Elle a donc proposé la création d'une joint-venture entre Gazprom et Naftogaz pour gérer les gazoducs ukrainiens en échange d'investissements massifs pour la réhabilitation du réseau, voire son augmentation. Mais un tel accord serait par trop déséquilibré et l'Ukraine a refusé par crainte d'une mainmise de la Russie sur son réseau gazier.

Cet exemple illustre pleinement la pensée dominante concernant la Russie dans les cercles politiques et économiques en Ukraine : les négociations ont montré qu'une alliance ne se ferait pas sur un pied d'égalité et les ukrainiens ne veulent plus d'une tutelle de Moscou. C'est pourquoi l'Ukraine rejette le projet d'Union douanière proposé par la Russie. A cela, il faut ajouter l'incompatibilité d'une telle union avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce à laquelle l'Ukraine a adhéré. C'est pourquoi, malgré les fortes pressions exercées par la Russie, l'Ukraine a maintenu, les négociations avec l'Union européenne. Elle pense avoir plus à gagner à se tourner vers l'Europe.

*b) L'Ukraine, de l'euro-romantisme à l'euro-pragmatisme ?*

Selon un sondage récent, près de 55 % de la population ukrainienne souhaite une intégration dans l'Union européenne, alors qu'ils n'étaient que 47 % en 2008. Les dirigeants ukrainiens affichent clairement leur foi

européenne. Pour autant, les Européens se sont demandé ces dernières années 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. Depuis son élection en 2010, le Président Ianoukovitch semble avoir suivi la même voie.

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

Il semblerait cependant que l'Ukraine ait compris que le rapprochement avec l'Union européenne nécessitait de gros efforts et des réformes conséquentes. Comme le déclarait Kostiantyne Elisseïev, ambassadeur d'Ukraine auprès de l'Union européenne, « *Nous nous sommes comportés ces dernières années en euro-romantiques. Nous nous appelons désormais euro-pragmatiques* ».

Cette évolution mérite d'être saluée. Alors que les négociations sur le futur accord d'association avaient pris un certain retard, beaucoup a été fait ces derniers mois. Pas moins de 90 réunions entre l'Union européenne et l'Ukraine se sont tenues entre le 1<sup>er</sup> septembre et la mi-décembre 2010 ! Pour ne citer qu'un exemple, certes technique mais essentiel au fonctionnement d'une zone de libre-échange, la législation ukrainienne en matière sanitaire et phytosanitaire a fait l'objet d'une adaptation, afin d'atteindre le niveau d'exigence européen. **Il semble -qu'enfin- l'Ukraine se donne les moyens de son ambition européenne.**

## 2. L'Union européenne de plus en plus présente en Ukraine

### *a) La politique européenne de voisinage : un cadre peu apprécié par l'Ukraine...*

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. Ce sommet tenu sous présidence française a constitué une étape décisive dans le renforcement des relations entre l'Ukraine et l'Union européenne. Il a notamment permis l'adoption d'une déclaration conjointe qui reflète les éléments de l'accord politique auquel sont parvenues les deux parties.

#### **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.

Par ailleurs, le développement de la relation entre l'Union européenne et l'Ukraine s'inscrit depuis 2004 dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) et plus précisément dans le cadre du Partenariat oriental lancé en mai 2009, qui permet de développer une association politique et économique, sans préjudice des aspirations européennes des pays contractants. Et l'Ukraine s'est vite imposée comme le pays pilote de la PEV à l'Est.

Or, aujourd'hui, 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 État membre à part entière de l'Union européenne. Elle estime que c'est une manière de lui refuser la perspective européenne qu'elle demande. Quant au Partenariat oriental, il 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. Enfin, l'Ukraine accepte mal d'être associée à d'autres pays et préférerait une relation bilatérale avec l'Union européenne.

Ces critiques, si elles ne sont pas infondées, marquent une impatience parfois injustifiée au regard de l'évolution des réformes en Ukraine, de l'aide financière substantielle apportée par l'Union européenne et des avancées réelles qu'a permis le Partenariat oriental.

*b) ...bien qu'il présente certains résultats*

Tout d'abord, il convient de rappeler **que la politique de voisinage a permis à l'Ukraine de bénéficier d'une aide financière conséquente** : 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 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.

Ensuite, il faut mentionner que **la libéralisation des visas de court séjour entre l'Ukraine et l'Union européenne** figure parmi les objectifs du Partenariat oriental. Ce sujet est une pomme de discorde dans les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine. Alors que cette dernière a supprimé les visas pour les ressortissants communautaires en 2005, en signe d'ouverture et de volonté de rapprochement avec l'Union européenne, elle attend la réciproque. Or, jusqu'à la fin de l'année 2010, l'Union européenne estimait que l'Ukraine n'offrait pas assez de garanties, notamment en matière de contrôle des documents d'identité et des mouvements migratoires. La commission des affaires européennes du Sénat avait plaidé pour qu'une feuille de route vers un régime sans visas, assortie de critères précis, soit octroyée aux Ukrainiens.

A défaut d'une feuille de route, le sommet UE/Ukraine du 22 novembre 2010 a adopté un « plan d'action pour les visas ». Ce document décrit en détail les mesures techniques que l'Ukraine devra prendre si elle veut bénéficier, un jour, de la suppression des visas pour les séjours de courte durée sur le territoire de l'Union européenne. Bien que la mise en place d'un tel régime soit un objectif à long terme, à l'issue de ce sommet, le Président Ianoukovitch a déclaré que satisfaire à ces critères ne serait pas facile, mais que *« nous sommes certains de pouvoir le faire en 2011 »*.

Pour Boris Tarasyuk, Président de la commission parlementaire chargée notamment de l'adaptation de la législation ukrainienne au droit communautaire, cela paraît peu raisonnable. Comme un certain nombre d'observateurs, pense que l'objectif pourrait être atteint à **la fin du premier semestre 2012. Votre rapporteur est favorable à ce que cet horizon remplace l'objectif de long terme fixé le 22 novembre dernier.**

Ainsi déterminé, cet objectif permettrait d'exclure des discussions un sujet, qui, rappelons-le, est très mal ressenti par les ukrainiens, qui n'y voient que méfiance à leur égard de la part de l'Union européenne. Par ailleurs, il mettrait le gouvernement ukrainien devant ses responsabilités. Enfin, une telle mesure entre dans le cadre des récentes propositions de la Commission européenne visant à faire évoluer la Politique européenne de voisinage (1).

**Propositions de la commission européenne pour renforcer le partenariat oriental**

- prendre des mesures pour conclure des accords d'association et les mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne les zones de libre-échange complet et approfondi ;
- poursuivre la démocratisation ;
- poursuivre le processus d'assouplissement des formalités d'octroi de visas et de libéralisation du régime des visas ;
- intensifier la coopération sectorielle, notamment dans le domaine du développement rural ;
- mieux faire connaître aux citoyens les avantages que présente le partenariat oriental ;
- collaborer davantage avec la société civile et les partenaires sociaux.

***B. VERS UN ACCORD D'ASSOCIATION EN 2011, ET APRÈS ?***

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**, composé d'un volet politique et d'un accord de libre-échange.

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.

Si le paquet politique a été défini lors du Sommet de Paris le 9 septembre 2008, les discussions concernant l'accord de libre-échange, menées séparément, sont restées longtemps bloquées en raison de la situation politique ukrainienne notamment. Aujourd'hui, **tant la Commission européenne que l'Ukraine souhaitent que l'accord d'association soit signé avant la fin de l'année 2011.**

## 1. Vers une signature de l'accord d'association avant la fin 2011

Concernant le volet politique de l'accord d'association ; le consensus au Conseil a été très difficile à trouver. Et aujourd'hui encore, les ukrainiens savent gré à la France, qui exerçait la présidence de l'Union, de cette avancée « qualitative ». Les États membres étant partagés sur la question, il avait été décidé de ne pas offrir de perspective européenne à l'Ukraine contrairement à sa demande. Les négociations sur le contenu de l'accord ont continué en 2009 et sont presque bouclées. Lors des sommets qui ont suivi, le Conseil a veillé à ne pas rouvrir le « paquet politique » adopté au Sommet de Paris.

### **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* ».

**L'accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC)** 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.

Alors que les négociations avaient pris beaucoup de retard à la fin de l'ère Iouchtchenko, elles ont repris un rythme soutenu depuis l'élection du président Ianoukovitch, voire élevé depuis le début de l'année 2011. Alors que jusque-là elle annonçait la conclusion de l'accord sans se donner les moyens de le faire, la partie ukrainienne semble avoir compris les exigences qu'il requière. C'est la raison pour laquelle les négociateurs de la Commission européenne pensent avec optimisme que l'accord peut être signé avant la fin de l'année. Le dispositif envisagé est même une fin des négociations techniques durant l'été, les points les plus sensibles étant renvoyés aux discussions politiques, à la fin de l'année.

Certains points encore sensibles à ce jour méritent d'être mentionnés. Tandis que l'Union européenne plaide depuis le début pour une libéralisation maximale, l'Ukraine souhaite protéger certains secteurs particulièrement vulnérables, comme l'agriculture ou l'automobile. L'accord devrait autoriser, dans certains domaines, une période de transition dite « raisonnable ».

En premier lieu, la question **de la sécurité énergétique** et des problèmes de transit du gaz ou du pétrole par le territoire ukrainien. Une garantie de transit pourrait être accordée afin de créer une libre circulation de l'énergie en termes d'exportation et d'importation.

En second lieu, **l'agriculture**. Si l'Ukraine semble prête aujourd'hui à accepter les propositions européennes sur l'accès au marché agricole (quotas, fin des droits de douane ukrainiens à l'exportation sur les céréales), des difficultés demeurent sur certains produits clés comme le blé, l'huile ou encore les produits laitiers.

Troisièmement, la question du **transport routier** de marchandises inquiète particulièrement certains États membres comme l'Autriche. L'Ukraine est très concurrentielle pour le transport en camions, alors que ses transporteurs ne sont pas soumis aux mêmes règles que les transporteurs européens. Si ce sujet a d'abord rencontré l'incompréhension de la partie ukrainienne, celle-ci semble avoir évolué et proposerait des accords bilatéraux aux États membres après l'entrée en vigueur de l'ALEAC.

Enfin, une question intéresse particulièrement la France (mais aussi l'Italie et le Portugal), c'est celle des **indications géographiques**. Il se produit en Ukraine depuis des années des boissons appelées Cognac, Champagne ou Cahors. Non seulement, les Ukrainiens comprennent mal qu'il s'agit d'une usurpation d'appellations d'origine contrôlée, mais de plus, ces vins sont

désormais largement distribués et appréciés en Ukraine. Un compromis semble se dessiner, Kiev mettant fin aux usurpations d'indications géographiques en échange de périodes de transition et d'une assistance technique pour mieux vendre leurs produits en Europe. Cependant, ce compromis ne s'appliquera pas au Cahors, utilisé lors des cérémonies orthodoxes en Ukraine. Une solution devra être trouvée à moyen terme.

D'une manière générale, **le travail accompli incite à l'optimisme quant à la signature avant la fin de l'année de l'ALEAC**. Il s'agit d'un accord ambitieux, le premier du genre. L'expérience montre que tous les problèmes ne seront pas résolus en un jour. Une aide financière de l'Union européenne sera certainement nécessaire et des solutions techniques (phases de transition pour certains secteurs, quotas dégressifs, protocoles d'accord, etc.) devront être trouvées.

## **2. Quelle perspective européenne pour l'Ukraine ?**

Avec la conclusion des négociations de l'ALEAC, c'est la signature de l'accord d'association tout entier qui est envisageable avant la fin de l'année. Commission européenne et Ukraine le souhaitent et la conjoncture s'y prête : la Pologne qui assurera la présidence tournante de l'Union européenne au deuxième semestre 2011 en a fait un des objectifs de son mandat et une majorité d'États membres pense que cet accord contribuera à la stabilisation politique et économique du pays.

A l'issue du sommet Union européenne-Ukraine du 22 novembre 2010, le président ukrainien s'est déclaré « *certain* » que les négociations sur l'accord d'association aboutiront en 2011. Pour lui, il ne s'agit cependant que d'une étape vers l'adhésion de son pays à l'Union européenne, qualifiée d'« *objectif stratégique* ». Dans un premier temps, **l'Ukraine souhaite obtenir une perspective d'adhésion** lors de la signature de l'accord d'association.

**La question des perspectives européennes de l'Ukraine divise encore les États membres**. Alors qu'à Paris en 2008, le Conseil avait reconnu que l'Ukraine est un pays européen et qu'acte était pris « *des aspirations européennes de l'Ukraine* », il n'y a pas de majorité actuellement pour une avancée supplémentaire. La France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, l'Autriche et l'Espagne sont opposés à la mention d'une perspective d'adhésion. En revanche, la Suède, le Royaume-Uni et la plupart des nouveaux États membres (Pologne, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, République Tchèque) souhaitent que le préambule de l'accord soit plus ambitieux dans la prise en compte des aspirations européennes de l'Ukraine.

Les réticences de certains États tiennent d'abord à l'Ukraine elle-même. L'Union européenne a rappelé que le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et des droits de l'Homme était pour elle essentielle. Les récentes évolutions constatées par la Commission devront être infirmées et les réformes annoncées de la Constitution, de la procédure pénale et du secteur gazier devront être menées à terme.

Ces raisons tiennent aussi à l'Union européenne, qui doit d'abord gérer ses propres problèmes : crise dans la zone euro et plans d'aide à la Grèce, l'Irlande, le Portugal ; gestion de la situation politique dans le monde arabe et ses conséquences sur l'espace Schengen ; intégration difficile de la Bulgarie et de la Roumanie ; entrée de la Croatie et négociations avec les Balkans occidentaux...

**A ce jour, il n'est pas certain que l'Union européenne soit prête à un nouvel élargissement.** Ses capacités d'absorption sont mises à rude épreuve. Et l'Ukraine n'est pas la Croatie : peuplée de 46 millions d'habitants, sa superficie est supérieure à celle de la France. Située entre l'Union européenne et la Russie, et en partie russophone, elle occupe une place stratégique sur l'échiquier énergétique international. Enfin, la question d'un élargissement ne peut être évoquée aujourd'hui sans que soit posée la question de l'adhésion éventuelle de la Turquie.

Les négociateurs ukrainiens 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. A mots couverts, les négociateurs européens partagent ce constat : on demande plus aujourd'hui à l'Ukraine que ce qu'on a demandé à la Pologne pour son adhésion, sans lui offrir les mêmes perspectives.

**Une mise en perspective incite à un appel à la patience.** La démocratie ukrainienne n'a que vingt ans. Il y a vingt-et-un ans, elle était encore « le grenier à blé » de l'Union soviétique. Depuis la proclamation de l'indépendance le 24 août 1991, l'évolution de ce pays vers la démocratie mérite le respect de l'Union européenne. Pour sa part, l'Ukraine peut mesurer le chemin parcouru vers l'Union européenne, les coopérations déjà en place et l'immense pas en avant que constitue la signature de l'accord d'association.

**Il importe cependant de tenir compte des évolutions récentes de l'Ukraine et d'encourager ses efforts.** Si depuis 2008, son ambition européenne n'a jamais été mise en cause, elle n'a pas toujours fait la preuve qu'elle voulait se donner les moyens d'entrer dans l'Union européenne jusqu'à récemment. Mais le programme de réformes adoptées ou en cours, l'adoption du plan d'action sur les visas et les évolutions rapides des négociations de

l'ALEAC sont autant de signes que **l'Ukraine semble aujourd'hui prête aux efforts importants que nécessite une perspective européenne.**

L'article 49 sur le Traité sur l'Union européenne définit clairement les critères conférant le statut de pays candidat à l'adhésion :

– des critères politiques: la stabilité des institutions doit garantir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme ainsi que le respect et la protection des minorités;

– des critères économiques: l'existence d'une économie de marché viable, la capacité à faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'UE;

– la capacité à assumer les obligations d'État membre, découlant du droit et des politiques de l'UE (ou acquis communautaire), y compris l'adhésion aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

**Votre rapporteur considère que l'Ukraine ne remplit pas encore les conditions d'une perspective d'adhésion. Néanmoins il propose que la Commission européenne, dans la continuité du dialogue instauré pour l'adoption de l'accord d'association, s'engage à travailler avec l'Ukraine afin de lui permettre de satisfaire aux critères lui permettant de prétendre, le moment venu, au statut de pays candidat à l'adhésion.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission s'est réunie le mercredi 29 juin 2011 pour l'examen du présent rapport. A l'issue de la présentation par le rapporteur, M. Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé.*

### **M. Gérard César :**

Je voudrais remercier notre collègue pour la qualité de son rapport, objectif, équilibré et dynamique. Par ailleurs, je regrette de n'avoir pu continuer, cette année, notre collaboration dans l'étude de ce pays.

Comme on le voit, aujourd'hui, l'Ukraine ne satisfait pas aux critères d'adhésion à l'Union européenne. Le fonctionnement de la justice notamment n'est pas encore au niveau de ce que l'Europe demande. Or, ces exigences avaient déjà posé problème à des pays comme la Bulgarie et la Roumanie. Et nous constatons qu'ils continuent aujourd'hui. De ce fait et pour d'autres raisons encore, l'Union européenne connaît une forme d'essoufflement face aux difficultés rencontrées dans l'intégration des derniers pays entrés.

La question que je pose est la suivante : quand l'Ukraine sera en mesure de prétendre à l'adhésion, peut-on envisager une Europe qui s'étendra jusqu'aux frontières de la Russie ?

### **M. Jean-François Humbert :**

Dans le cadre de la Politique de voisinage, l'Ukraine bénéficie du Partenariat oriental. Elle y est associée à cinq de ses voisins : la Moldavie, la Biélorussie, l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. J'aimerais savoir si, dans l'hypothèse où elle satisfait aux critères d'adhésion, l'Ukraine peut entrer seule dans l'Union européenne ou bien s'il faut qu'elle attende que ses voisins puissent, eux aussi, prétendre à l'adhésion ?

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

La procédure d'adhésion et de préadhésion est propre à chaque pays.

L'Ukraine n'apprécie pas la Politique de voisinage, car elle estime qu'elle la maintient dans une sorte d'«antichambre» européenne. Elle préfère le Partenariat oriental, qui offre plus de contacts bilatéraux. Et plus encore, elle préfère signer l'accord d'association.

La question du rapprochement de l'Ukraine et de l'Union européenne passe par la perspective d'adhésion. L'Ukraine la souhaite et la Commission

européenne aimerait que l'Union fasse une annonce en ce sens lors du prochain sommet UE-Ukraine, mais il n'y a pas de majorité au Conseil pour cela.

Pourtant, quand on parcourt ce pays, qu'on rencontre sa jeunesse, on se dit que l'Union européenne aurait à gagner à une adhésion de l'Ukraine. Lors de ma visite à l'alliance française de Sébastopol, j'ai été frappé de voir qu'avec peu de moyens, des initiatives étaient prises pour permettre aux élèves d'aller en Europe. C'est grâce à ces échanges, à cette sensibilisation, que l'Europe se fera !

**M. Jean-François Humbert :**

Un certain nombre de pays se trouve déjà dans une phase de préadhésion à l'Union européenne. Nous avons parlé hier de la Turquie ; je pense aussi à l'ARYM, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine. Peut-on imaginer que l'Ukraine adhère à l'Union européenne avant ces pays ?

**M. Simon Sutour :**

Pour ce qui est de l'ARYM, le principal problème concerne ses relations avec la Grèce. En tant que président du groupe d'amitié France-Grèce, c'est un problème que je connais bien. Aujourd'hui, l'adoption du nom de Macédoine cristallise l'opposition de la Grèce à un rapprochement de cet État avec l'Union européenne.

Mais, tout comme la Moldavie, l'ARYM est un petit pays par sa superficie et par sa population. S'ils satisfont aux standards européens, leur entrée dans l'Union pourrait se faire, comme pour la Croatie, sans crainte d'une déstabilisation de l'ensemble. C'est plus compliqué pour l'Ukraine, qui est un pays de 45 millions d'habitants et dont la surface est plus grande que celle de la France.

Enfin, pour faire écho au rapport qu'a présenté notre collègue Yves Pozzo di Borgo la semaine dernière sur la Russie, pays avec lequel l'Europe devra travailler davantage à l'avenir, je dirais que je vois l'Ukraine come un pont entre ces deux grands ensembles.

**Mme Bernadette Bourzai :**

Je souhaitais faire une remarque sur notre méthode de travail. Je trouve très intéressant le travail de nos rapporteurs qui consiste à analyser le comportement d'un pays et de suivre son évolution. En complément, j'aimerais avoir une vision plus globale. Je trouverais pertinent de disposer d'une étude d'ensemble des pays candidats à l'adhésion européenne, que ce soit les Balkans d'une part et les pays du Partenariat oriental d'autre part. Et

nous pourrions alors nous poser la question de savoir s'il vaut mieux un nouvel élargissement de l'Union européenne ou un approfondissement de l'intégration européenne.

**M. Pierre Bernard-Reymond :**

La Commission pourrait envisager de rencontrer le Commissaire à l'élargissement.

\*

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



## **ANNEXE**

### **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

#### **À Paris :**

– Entretien avec S.E. M. Oleksandr KUPCHYSHYN, Ambassadeur d’Ukraine en France.

#### **À Bruxelles :**

– Entretien avec M. Gunnar WIEGAND, Directeur Russie, partenariat oriental, Asie centrale, coopération régionale et OSCE au Service européen pour l’action extérieure, et avec M. Douglas CARPENTER, Coordinateur aux relations avec la Biélorussie, la Moldavie et l’Ukraine.

– Entretien avec M. Pirkka TAPIOLA, expert du Service européen pour l’action extérieure ayant régulièrement effectué des missions en Ukraine

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

#### **À Kiev :**

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

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

– Entretien, avec M. Vladimir MAKEYENKO, Président de la commission de la procédure parlementaire, de l’éthique et du soutien au fonctionnement de la Rada

– Entretien avec M. José Manuel Pinto TEXEIRA, Représentant de l’Union européenne en Ukraine

**En Crimée :**

– Entretien avec M. Sergey ZHIVODUIEV, Premier adjoint au maire de Sébastopol.

– Entretien avec M. Refat TCHOUBAROV, représentant des Tatars de Crimée.

– Entretien avec les responsables et des élèves de l'Alliance française de Sébastopol.

*Lors de sa visite en Crimée, le 9 mai 2011, le rapporteur a déposé une gerbe de fleurs au nom du Sénat français sur le monument dédié aux soldats français tombés lors de la Guerre de Crimée (1854-1855) Une minute de silence a été observée.*