

N° 400

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 avril 2015

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union
européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États
membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Daniel REINER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gourmac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Peroldumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 365 et 401 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN CONTEXTE PARTICULIÈREMENT SENSIBLE	7
I. UN ACCORD IMPORTANT POUR L'UKRAINE	7
A. UNE NATION A L'HISTOIRE MOUVEMENTÉE ET A L'IDENTITÉ RÉCENTE	7
1. <i>La Rous de Kiev</i>	7
2. <i>La tentative d'Etat cosaque</i>	8
3. <i>La période russe et soviétique</i>	8
4. <i>L'Ukraine depuis l'indépendance</i>	9
B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE DE RAPPROCHEMENT AVEC L'UE	10
C. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE CRISE POLITIQUE ET INTERNATIONALE	11
1. <i>De la crise politique</i>	11
2. <i>A la crise internationale</i>	12
3. <i>Les initiatives internationales pour enrayer le conflit</i>	13
4. <i>Les déterminants géopolitiques du conflit</i>	15
II. LES ENJEUX DE L'ACCORD POUR LES PARTIES	16
A. L'INTÉRÊT POUR L'UE	16
B. LES AVANTAGES ATTENDUS PAR L'UKRAINE	17
C. DE NOMBREUX DÉFIS RESTENT A RELEVER	18
1. <i>Une situation politique sensible</i>	18
2. <i>Une situation économique très difficile</i>	19
3. <i>L'ampleur des réformes à mener à bien</i>	21
DEUXIÈME PARTIE : L'ACCORD D'ASSOCIATION	23
I. UN ACCORD MIXTE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE, EURATOM ET LES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, L'UKRAINE D'AUTRE PART	24
A. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE	24
B. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE D'EURATOM	25
C. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DES ETATS MEMBRES	26
II. CONTENU DE L'ACCORD	28

A. UN VOLET POLITIQUE VISANT A RENFORCER LA COOPÉRATION POLITIQUE ET LE DIALOGUE SUR LES RÉFORMES INTÉRIEURES	28
B. UN VOLET COMMERCIAL VISANT A LIBÉRALISER LES ÉCHANGES PAR L'ÉLIMINATION DES DROITS DE DOUANE ET DES MESURES NON TARIFAIRES.....	31
1. <i>Un démantèlement tarifaire quasi complet</i>	31
2. <i>Des mesures non tarifaires en vue de faciliter l'accès réciproque aux marchés</i>	32
C. UN VOLET DE COOPÉRATION VISANT À RAPPROCHER L'UKRAINE DE L'UE DANS UN GRAND NOMBRE DE DOMAINES	34
CONCLUSION	37
EXAMEN EN COMMISSION	39
ANNEXE I - FICHE PAYS	41
ANNEXE II - CARTE	43

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n ° 365 autorisant la ratification de **l'accord d'association** entre **l'Union européenne (UE)** et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et **l'Ukraine**, d'autre part.

Notre Haute Assemblée est saisie en premier lieu de ce projet de loi, **déposé le 25 mars 2015**, l'accord d'association ayant été signé par l'Ukraine les 21 mars et 27 juin 2014 et ratifié par son Parlement le 16 septembre 2014.

Destiné à remplacer un accord de partenariat et de coopération signé en 1994, cet accord d'association, qui s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de Partenariat oriental, fixe un **cadre ambitieux et complet pour les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine (UE)** à travers, à la fois, un **dialogue politique** visant à promouvoir la diffusion des valeurs et des standards européens dans les politiques internes, une coopération renforcée en matière de politique étrangère et de sécurité et une **intégration économique** fondée sur la libéralisation des échanges et la reprise de l'acquis normatif communautaire dans un grand nombre de domaines, le tout appuyé par une coopération poussée et une assistance technique de l'UE.

L'examen accéléré de cet accord volumineux (486 articles, 44 annexes, dont l'une, consacrée à l'élimination des droits de douanes, qui s'étale sur plus de 1 000 pages, et trois protocoles) est justifié par le souhait du gouvernement français d'avoir engagé la procédure de ratification dans la perspective **du prochain sommet du Partenariat oriental** qui se tiendra à **Riga les 21 et 22 mai prochains**.

Cette ratification, très attendue par l'Ukraine, intervient, s'il est besoin de le souligner, dans un **contexte particulièrement sensible**, compte tenu du conflit qui se déroule depuis un an dans l'est du pays et que les accords de Minsk II, dont la France est l'un des garants, s'efforcent tant bien que mal de contenir.

PREMIÈRE PARTIE : UN CONTEXTE PARTICULIÈREMENT SENSIBLE

I. UN ACCORD IMPORTANT POUR L'UKRAINE

A. UNE NATION A L'HISTOIRE MOUVEMENTÉE ET A L'IDENTITÉ RÉCENTE

Tout au long de l'histoire, le territoire de l'Ukraine actuelle a été soumis à des influences diverses (la Pologne et l'Empire austro-hongrois à l'ouest, l'empire ottoman au sud et la Russie à l'est) et n'a constitué que tardivement un Etat. Il en résulte une identité composite, dont l'affirmation comme nation est relativement récente.

1. La Rous de Kiev

Au Ve siècle, ce territoire accueille les tribus slaves venues du nord qui s'installent le long des fleuves. Au IX^e siècle se constitue **la Rous de Kiev**, vaste principauté s'étendant de la Baltique à la Mer Noire et premier Etat slave de l'Histoire. C'est alors un Etat puissant, situé à un carrefour commercial stratégique et qui noue des alliances dynastiques avec d'autres Etats européens (ainsi, en 1051, le roi de France Henri 1^{er} épouse Anne, fille du prince Iaroslav le Sage). En 911, les princes de Kiev assiègent même Constantinople et en obtiennent un traité de commerce. En 988, un prince de Kiev, Volodymyr le Grand, adopte la religion chrétienne et christianise la Rous.

Après trois siècles de prospérité, celle-ci se désagrège progressivement sous l'effet de luttes internes et de la montée en puissance des Mongols ou **Tatars, qui détruisent Kiev en 1240**. Une partie du peuple de la Rous fuit alors vers le nord et l'est, le siège de l'orthodoxie se déplaçant de Kiev à Moscou. C'est pourquoi la Russie se voit comme une descendante de la Rous et a longtemps considéré l'Ukraine comme la « Petite Russie ».

Emergent alors sur ce territoire de nombreuses principautés, dont l'une des plus importantes est la **Galacie**, qui s'unit à la Volhynie et adopte à cette occasion la religion catholique. L'invasion lituanienne repousse ensuite les Tatars au-delà du Dniepr (qui s'implantent sur les bords de la Volga, les rives nord de la Mer noire et en Crimée) et débouche sur la constitution du **Grand-Duché de Lituanie** (1386-1434), qui s'étend de la Baltique à la Mer Noire, est à l'époque le plus grand Etat d'Europe. Cependant que la Pologne conquiert en 1385 la Galicie-Volhynie. Le Grand-Duché de Lituanie et le Royaume de Pologne finissent par s'unir en 1569 (République des deux Nations). Les élites aristocratiques, sous l'influence polonaise, adoptent le

catholicisme, donnant naissance à l'église ukrainienne gréco-catholique, dite uniata (1596), alors que les paysans ukrainiens restent orthodoxes.

2. La tentative d'Etat cosaque

C'est parmi ceux-ci que se dessine au XV^e siècle, une nouvelle tentative de créer un Etat ukrainien indépendant. Fuyant les grands domaines et le servage de l'ouest et du centre de l'Ukraine, des paysans « cosaques » (dénomination issue d'un mot turc signifiant « dissident ») constituent dans les steppes du bas Dniepr une entité autonome, le « Sitch », fondée sur une forme de démocratie directe (leur chef, le hetman, étant élu par acclamation). Tolérés par la Pologne, les **cosaques** se révoltent régulièrement contre celle-ci pour accroître leur autonomie et finissent par s'allier avec le souverain moscovite Alexis Mikhaïlovitch en 1654 (traité de Péréïaslav), à l'initiative de l'hetman Bogdan Khmelnytskyi.

3. La période russe et soviétique

Cette alliance **ouvre la voie à la Russie**, qui soumet progressivement les cosaques et intègre la partie de l'Ukraine située à l'est du Dniepr dans son empire. Sous le règne de Catherine II, au XVIII^e siècle, elle enlève l'ouest et le sud de l'Ukraine à la Pologne et à l'empire ottoman (la Crimée est annexée en 1783). Le gouverneur Grigori Potemkine est alors chargé de mettre en valeur ces territoires du sud-est, dénommés « Nouvelle Russie ».

L'idée nationale ukrainienne se développe dans la seconde moitié du XIX^e siècle, notamment en Galicie, qui constitue à l'époque un foyer de rayonnement culturel au sein de l'empire austro-hongrois. A la faveur de la dislocation de celui-ci pendant la première guerre mondiale, une **République populaire ukrainienne (UNR)** est proclamée le **20 novembre 1917**.

Néanmoins, durant les deux années qui suivent, l'Ukraine devient le champ de bataille de plusieurs armées adverses (UNR, armée allemande, armée blanche monarchiste, armée rouge, anarchistes), avant de devenir une **république socialiste intégrée à l'URSS**. Toute manifestation d'un sentiment national est alors réprimée. La période soviétique est notamment marquée par la grande famine (Holodomor) provoquée par la collectivisation des terres, qui reste un épisode douloureux dans la mémoire nationale (5 à 7 millions de morts).

Profitant de l'attaque allemande contre l'URSS en juin 1941, une armée insurrectionnelle ukrainienne (UPA) se constitue et cherche à obtenir l'indépendance. Cette insurrection sera écrasée et ses acteurs déportés en Sibérie.

4. L'Ukraine depuis l'indépendance

C'est à la faveur de la dissolution de l'Union soviétique que le mouvement national refait surface. **L'indépendance de l'Ukraine, dans ses frontières issues de l'ex-URSS, est proclamée le 24 août 1991.** Le parlement adopte une nouvelle Constitution le 28 juin 1996. La nouvelle monnaie nationale, la hryvnia, est mise en circulation le 2 septembre 1996.

Les dix premières années de l'indépendance ukrainienne sont marquées par un **effondrement de la production, suivi, à partir des années 2000, d'un retour à une forte croissance**, dont les bénéfices sont répartis de manière très inégale.

Lors du scrutin présidentiel de 2004, la contestation de la rue et la pression internationale entraînent l'annulation d'un second tour frauduleux. La « **Révolution orange** » mobilise de très nombreux Ukrainiens contre un système de pouvoir jugé corrompu et peu respectueux des droits fondamentaux (trucage des élections, disparition de journalistes). Elle conduit à la victoire de l'ancien Premier ministre pro-européen **Viktor Iouchtchenko** qui **promeut une construction nationale et identitaire** basée sur la reconstitution du passé ukrainien, le développement de la langue ukrainienne et oriente le pays vers l'OTAN et l'UE.

Néanmoins, des divisions apparaissent au sein du pouvoir, qui paralysent les réformes. **Le 7 février 2010, Viktor Ianoukovitch**, Premier ministre de 2006 à 2007, puis chef de l'opposition (Parti des régions), **est élu président avec 49% des suffrages** (contre 45,5% pour Mme Ioulia Tymochenko). Les élections législatives d'octobre 2012, remportées par le Parti des régions, sont entachées de nombreuses irrégularités en amont (Ioulia Tymichenko n'a, par exemple, pas pu se présenter) et en aval des opérations de vote. La période 2010-2013 est marquée par une « **re-présidentialisation** » **du système politique** (invalidation de la réforme constitutionnelle de 2004), le lancement de procédures judiciaires contre les membres du précédent gouvernement (« justice sélective » qui conduit notamment à la condamnation et à l'incarcération de Ioulia Tymochenko) et **un recul des libertés** (pressions sur les médias audiovisuels, manipulations lors des élections locales de 2010). En politique extérieure, Viktor Ianoukovitch opère un rapprochement avec la Russie, symbolisée par la reconduction jusqu'en 2042 du bail de la flotte russe à Sébastopol.

La dernière étape de cette lente affirmation d'une nation ukrainienne sera la révolution de l'Euromaïdan et le conflit actuel avec la Russie (cf. *infra*).

B. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE DE RAPPROCHEMENT AVEC L'UE

Les relations de l'Ukraine avec l'Union européenne sont anciennes puisque **dès le 14 juin 1994, un accord de partenariat et de coopération (APC)** est signé entre les deux parties, qui entre en vigueur le 1^{er} mars 1998.

Les négociations concernant le présent accord d'association ont débuté en mars 2007. Elles visent à remplacer l'APC de 1994 par un cadre plus ambitieux, permettant d'approfondir l'association politique et l'intégration économique de l'Ukraine avec l'UE. Les négociations concernant l'établissement d'une zone de libre-échange complet et approfondi, qui devait constituer le volet commercial de l'accord, n'ont, quant à elles, commencé qu'en février 2008, après la confirmation de l'accession de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Dès 2009, ce processus de négociations s'inscrit dans le cadre du **Partenariat oriental**, initiative européenne qui vise à relancer la **politique de voisinage sur le flanc est de l'Europe**, en direction de l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie mais aussi l'Azerbaïdjan, l'Arménie et la Biélorussie. Les objectifs de ce partenariat sont d'une part, renforcer le dialogue politique par la signature d'accords d'association, en remplacement des APC signés dans les années 1990, d'autre part, parvenir à une intégration économique poussée grâce à une libéralisation des échanges commerciaux et à une reprise par les Etat associés de l'acquis réglementaire européen.

Il ne préjuge pas, en revanche, de l'adhésion des pays concernés à l'Union européenne.

Ainsi, selon la **déclaration fondatrice du Partenariat oriental** adoptée lors du sommet de Prague, le 7 mai 2009, celui-ci « *sera développé sans préjudice des aspirations exprimées par les différents pays partenaires en ce qui concernant leur future relation avec l'Union européenne* ».

Le préambule de l'accord d'association UE-Ukraine se contente, quant à lui, de « *prendre acte des aspirations européennes de l'Ukraine et de son choix de se tourner vers l'Europe* ».

Le texte de cet accord d'association est finalisé à la fin de l'année 2011 et paraphé le 12 mars 2012. Sa signature a toutefois été différée en raison de l'évolution de la situation intérieure (avancée insuffisante des réformes, standards électoraux, problème de la justice sélective), l'accord n'ayant pu être signé ni lors du 16^e sommet UE-Ukraine le 25 février 2013, ni lors du 37^e sommet du Partenariat oriental à Vilnius, le 29 novembre 2013.

C'est après la crise politique qui se déroule à Kiev entre novembre 2013 et février 2014 (cf. *infra*) et le changement de gouvernement auquel elle conduit que l'accord est finalement signé en deux temps : le 21 mars 2014 pour le volet politique et le 27 juin 2014 pour le volet économique. Il est

ratifié par le Parlement ukrainien, la Rada, le 16 septembre 2014, symboliquement le même jour que le Parlement européen.

Situation des autres partenaires orientaux de l'Union européenne

Concernant la **Géorgie et la Moldavie**, les accords d'association ont été paraphés lors du sommet de Vilnius et signés en marge du Conseil européen du 27 juin 2014. Ratifiés par ces deux pays en juillet 2014, ils sont entrés en application, à titre provisoire, le 1^{er} septembre 2014, le processus de ratification par les 28 Etats membres étant en cours.

L'accord d'association avec l'**Azerbaïdjan** est en cours de négociation, mais le volet libre-échange ne pourra pas progresser tant que ce pays n'aura pas accédé à l'OMC.

Celui avec l'**Arménie** avait été finalisé en juillet 2013, mais la décision arménienne de rejoindre l'Union douanière, annoncée le 3 septembre 2013, a conduit à suspendre le processus.

Enfin, aucun accord n'est en cours de négociation avec la **Biélorussie**, la ratification et l'application de l'APC signé en 1995 étant gelées depuis 1997, en raison de la situation intérieure.

L'Ukraine attend maintenant la ratification de l'accord d'association par l'ensemble des Etats membres et espère pouvoir le mettre en œuvre rapidement, afin d'en montrer les avantages à sa population.

L'application des accords d'association existants et des réformes induites par ceux-ci devrait, être, à cet égard l'une des priorités du quatrième **sommet biennal** des chefs d'Etat et de gouvernement **du Partenariat oriental** qui se tiendra à **Riga**, sous la présidence lettone du Conseil de l'UE, **les 21 et 22 mai prochains**.

Ce sommet devrait proposer une **approche différenciée aux pays non-signataires d'accords d'association**, adaptée au niveau de relations qu'ils souhaitent développer avec l'UE.

Il s'attachera aussi à convaincre la Russie de l'intérêt commun qu'elle peut avoir, avec l'UE, à un voisinage stable et prospère, ainsi que de l'absence d'incompatibilité entre le Partenariat oriental et le maintien de liens économiques avec elle.

C. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE D'UNE CRISE POLITIQUE ET INTERNATIONALE

1. De la crise politique

Alors que le projet d'accord d'association de l'Ukraine avec l'Union européenne ne paraissait pas poser initialement problème à la Russie, celle-ci fait pression à l'automne 2013 sur le gouvernement de Viktor Ianoukovitch **pour qu'il renonce à sa signature, envisagée au sommet du Partenariat oriental de Vilnius le 28 novembre 2013, et qu'il se tourne vers l'Union**

eurasiatique, projet alternatif d'intégration économique qu'elle promeut auprès des pays de l'espace post-soviétique et pour la crédibilité duquel la participation de l'Ukraine est essentielle.

L'Union eurasiatique

L'Union économique eurasiatique, dont le traité fondateur a été signé à **Astana le 29 mai 2014**, vise à approfondir l'intégration réalisée dans le cadre de l'Union douanière Russie-Biélorussie-Kazakhstan, créée le 1^{er} janvier 2010 (prévoyant l'instauration d'une libre-circulation des marchandises et des services), et de l'espace économique commun établi entre ces trois États le 1^{er} janvier 2012 (qui complète l'Union douanière par la libre-circulation des capitaux et des travailleurs).

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, l'Union économique eurasiatique rassemble quatre États : la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan et l'Arménie (qui l'a rejointe le 9 octobre 2014). Le Kirghizstan a, quant à lui, signé un traité d'adhésion le 23 décembre 2014, qui n'est pas encore entré en vigueur.

Le 20 novembre, le président Ianoukovitch annonce officiellement qu'il suspend le processus de négociation. Cette volte-face inattendue déclenche un **soulèvement populaire et l'occupation par les manifestants du Maïdan**, la place de l'indépendance à Kiev. Si les premiers rassemblements visent à protester contre la non-signature de l'accord d'association et à manifester un sentiment pro-européen, c'est **bientôt le régime politique en place et le système qu'il représente (corruption, prédation...)** qui sont mis en cause.

Sourd à la contestation, Viktor Ianoukovitch confirme son rapprochement avec Moscou, en signant le 17 décembre 2013 une quinzaine d'accords avec la Russie, qui concèdent notamment à l'Ukraine une réduction des tarifs gaziers et un prêt de 15 milliards de dollars, dont son économie a grandement besoin.

L'adoption, le 16 janvier 2014, de **lois restreignant les libertés publiques** et les violences policières qui s'ensuivent, débouchent sur une **grave crise politique** qui trouve son issue, après une vaine tentative d'amender le régime (accord signé le 20 février 2014 entre le président Ianoukovitch et l'opposition, dans le cadre d'une médiation opérée par les ministre des affaires étrangères du triangle de Weimar), dans le **départ de Viktor Ianoukovitch et l'instauration d'un gouvernement de transition dirigé par Arsenii Iatseniouk**.

2. A la crise internationale

A compter du départ de Viktor Ianoukovitch, que la Russie considère comme lié à un coup d'Etat, se refusant à reconnaître les nouvelles autorités au pouvoir, **le pays bascule dans une crise à la fois interne et internationale**.

Dès le 27 février 2014, des hommes armés pro-russes, cagoulés, en uniformes militaires sans insignes, s'emparent du siège du Parlement et du gouvernement à Simféropol en Crimée. Le 1^{er} mars, le Parlement russe autorise le Président Poutine à recourir « aux forces armées russes sur le territoire de l'Ukraine ». Le **16 mars, un référendum organisé illégalement** en Crimée entérine la victoire présentée comme écrasante – mais invérifiable – de la **demande de rattachement à la Fédération de Russie**. Le **traité rattachant la Crimée et la ville de Sébastopol à la Fédération de Russie** est signé le **18 mars à Moscou**. Le 20 mars, un décret présidentiel russe institue deux nouveaux sujets de la Fédération de Russie.

Portant atteinte à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et au droit international dans la mesure où elle contrevient à l'article 2.4 de la Charte des Nations-Unies, mais aussi au mémorandum de Budapest du 5 décembre 1994 organisant la dénucléarisation de l'Ukraine¹, cette annexion-éclair **déclenche une première série de sanctions de l'Union européenne** contre des personnalités russes et ukrainiennes.

Cet épisode est suivi, à compter d'avril 2014, du **soulèvement d'activistes pro-russes dans plusieurs villes du sud-est de l'Ukraine (Donbass) qui occupent des bâtiments officiels** et mènent, avec le soutien matériel et humain de la Russie qui s'en défend, une rébellion armée contre les forces ukrainiennes. Le 11 mai 2014, les régions de Donetsk et de Lougansk proclament leur autodétermination par des « référendums » non reconnus par l'Ukraine et la communauté internationale.

La rencontre à l'initiative de la France, entre le nouveau Président ukrainien Petro Porochenko, élu le 25 mai, et le Président russe Vladimir Poutine, organisée en marge des commémorations de la fin de la deuxième guerre mondiale en Normandie, le 6 juin 2014, semble permettre une reprise du dialogue entre les deux pays.

3. Les initiatives internationales pour enrayer le conflit

Pourtant les tensions s'aggravent pendant l'été (crash, le 17 juillet, d'un avion de la Malaysian Airlines transportant 298 civils, abattu par un missile, poursuite des combats...). Après une accentuation des sanctions (notamment l'adoption par l'UE de sanctions économiques contre la Russie) et l'échec de plusieurs tentatives de faire cesser les hostilités, **un accord en 12 points prévoyant un cessez-le-feu est signé à Minsk le 5 septembre 2014** entre le **groupe de contact de l'OSCE** (Russie, Ukraine, présidence suisse de l'OSCE) **et les séparatistes**. Cet accord est complété par un **mémorandum** précisant les modalités de mise en œuvre du cessez-le-feu, **signé le 19 septembre 2014**. Sont notamment prévus l'instauration d'une zone tampon démilitarisée, dont la surveillance est confiée à la Mission spéciale

¹ En principe garanti par la Russie en tant que membre du Conseil de sécurité de l'ONU.

d'observation de l'OSCE en Ukraine (MSOU), un « statut spécial » et des élections anticipées pour les régions contrôlées par les séparatistes.

Dans le même temps, **l'Union européenne manifeste une attitude conciliante vis-à-vis de la Russie** en organisant en juillet et en septembre 2014 des consultations trilatérales avec celle-ci et l'Ukraine pour identifier les problèmes que l'accord d'association pose à la Russie et tenter d'y remédier. Dans ce cadre de ces consultations, **l'UE accepte, le 12 septembre 2014, de repousser la mise en œuvre de l'application provisoire du volet commercial de l'accord d'association au 1^{er} janvier 2016**, alors qu'elle aurait dû intervenir dès le 1^{er} novembre 2014.

Le 30 octobre, dans le cadre d'une négociation menée sous l'égide de la Commission européenne, l'Ukraine et la Russie trouvent un accord permettant de rétablir les livraisons de gaz que cette dernière avait suspendues.

Sur le terrain, pourtant, **le cessez-le-feu prévu par l'accord de Minsk n'est pas vraiment respecté**, les combats se poursuivant avec une intensité plus ou moins forte, les phases de tensions alternant avec les trêves. Les autres points de l'accord de Minsk sont en grande partie restés lettre morte.

Mi-janvier 2015, la situation se dégrade de nouveau (attentat contre un bus près de la ville de Volnovakha, intensification des combats autour de l'aéroport de Donetsk et du nœud ferroviaire de Debaltseve...). Dans ce contexte, **le Président français François Hollande et la Chancelière allemande Angela Merkel décident de s'impliquer fortement** pour trouver une sortie de crise au conflit : ils provoquent la réunion d'un sommet des chefs d'Etat de gouvernement en format dit « de Normandie » (France, Allemagne, Russie, Ukraine) à **Minsk les 11 et 12 février 2015** et obtiennent à cette occasion la **signature par le groupe de contact et les séparatistes d'un « Paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk »,** dits « accords de Minsk II », dont les quatre chefs d'Etat et de gouvernement se portent garants à travers une **déclaration conjointe**.

Le « paquet de mesures pour la mise en œuvre des accords de Minsk »
(12 février 2015)

Ce document traite à la fois de la **situation sur le terrain** (cessez-le-feu, retrait des armes lourdes, contrôle de ce processus par l'OSCE et, à terme, rétablissement du contrôle de l'Ukraine sur sa frontière avec la Russie) et du **processus politique nécessaire à la résolution de la crise** (statut spécial, décentralisation, amnistie, élections).

Il fixe un **calendrier pour le respect des engagements** de chacune des parties, dont le point de référence est le début du retrait des armes lourdes.

Un **mécanisme de suivi « en format Normandie »** est prévu pour résoudre les difficultés d'application du Paquet et veiller à sa stricte mise en œuvre par l'ensemble des parties. Annoncé par la déclaration conjointe de la chancelière et des présidents français, russe et ukrainien, ce mécanisme a été mis en place au niveau des vice-ministres/directeurs politiques. Deux réunions ont eu lieu à ce jour : le 6 mars à Berlin et le 25 mars à Paris.

Sur le fond, les orientations fixées par le « Paquet de Mesures » ne diffèrent pas de celles figurant dans les accords dits de Minsk I (5 et 19 septembre 2014), à savoir le **respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine**, le lancement d'un **dialogue entre Kiev et les représentants séparatistes**, la mise en œuvre d'une **décentralisation du pays** et d'un **statut spécial pour certaines zones** des régions de Donetsk et Louhansk ainsi que la réhabilitation socio-économique de ces zones (rétablissement du versement des prestations sociales suspendues par le gouvernement de Kiev).

Le cessez-le-feu entré en vigueur dans la nuit du 14 au 15 février a permis une **désescalade immédiate**. On assiste toutefois depuis la mi-mars à une nouvelle dégradation de la situation sur le terrain, notamment à l'est de Marioupol et à Donetsk. Le retrait des armes lourdes a été amorcé des deux côtés de la ligne de contact, mais n'a pu être que partiellement vérifié par l'OSCE. Des prisonniers ont été libérés dans les deux camps. **Le calme relatif reste fragile et le dialogue difficile.**

La mise en œuvre des accords de Minsk doit faire l'objet d'un suivi attentif et déterminé car ils constituent le seul moyen à notre disposition, l'unique feuille de route pour résoudre ce conflit. Il faut noter, à cet égard, que le 19 mars dernier, le Conseil européen a lié la décision relative à la levée ou la reconduction des sanctions sectorielles contre la Russie à la mise en œuvre intégrale de ce paquet de mesures.

N'oublions pas le **coût humain de ce conflit** qui, au 6 avril 2015 (selon l'ONU), a déjà fait **plus de 6 000 morts et plus de 15 000 blessés**, entraînant également le **déplacement de près de 2 millions de personnes** vers les autres régions d'Ukraine (1,2 million), la Russie (636 000) et la Biélorussie (80 000).

4. Les déterminants géopolitiques du conflit

Pour la Russie, ce conflit est au cœur d'une lutte d'influence. En annexant la Crimée, en soutenant les séparatistes ukrainiens, **elle manifeste sa volonté de ne plus céder de terrain face à ce qu'elle perçoit comme une progression du monde occidental à son détriment** (que ce soit à travers l'Union européenne ou l'OTAN) et de garder la main sur des pays qu'elle considère comme relevant de sa zone d'intérêts privilégiés.

Cette résistance s'inscrit dans une **démarche plus générale de réaffirmation de la puissance russe sur la scène internationale**, après les années de relatif effacement qui ont suivi la dissolution de l'URSS.

Pourtant, l'Ukraine, Etat indépendant et souverain, a le droit, si elle le souhaite, de se rapprocher du modèle économique et politique de son voisin européen.

Votre rapporteur souhaite que l'on puisse dépasser cette approche conflictuelle ou concurrentielle. Il n'est pas question, en effet, de nier les relations historiques et les intérêts communs que partagent l'Ukraine et la Russie, même si les événements qui se déroulent depuis un an dans le Donbass les ont quelque peu mis à mal.

Le présent accord, s'il n'est pas certes compatible avec une adhésion de l'Ukraine à l'Union eurasiatique, compte tenu des transferts de compétences que celle-ci impliquerait, **n'empêche pas le maintien de liens économiques entre l'Ukraine et la Russie.** A cet égard, il est souhaitable que les consultations trilatérales entre l'UE, la Russie et l'Ukraine se poursuivent. Il paraît, de toute évidence, **nécessaire de travailler à une articulation des deux zones économiques.**

II. LES ENJEUX DE L'ACCORD POUR LES PARTIES

A. L'INTÉRÊT POUR L'UE

En ce qui concerne l'Union européenne, le premier avantage de l'accord est de favoriser la **stabilité politique** d'un pays du voisinage et donc la sécurité à ses frontières.

Il s'agit aussi de promouvoir le développement économique d'un voisin qui représente un marché important (45 millions d'habitants) et possède un vrai potentiel économique.

Les entreprises européennes y gagnent également des **perspectives en matière d'investissements directs et de commerce et bénéficieront de l'instauration d'un cadre juridique stable et cohérent avec celui des autres pays de l'UE ainsi que d'une amélioration du climat des affaires.**

La marge de progression est importante puisque l'Ukraine ne représente encore que 1,1% des échanges de l'UE. Les principales exportations de l'UE vers l'Ukraine portent actuellement sur des machines et de l'équipement pour les transports, des produits chimiques et des produits manufacturés.

L'accord permet des avancées au bénéfice de l'UE en matière de **protection de la propriété intellectuelle** : lutte contre la contrefaçon, respect des indications géographiques protégées... Ainsi, moyennant une période de transition, l'Ukraine ne pourra plus utiliser les dénominations Cognac, Champagne ou encore Cahors, pour ne citer que ces exemples, pour des vins produits sur son territoire.

Il faut également souligner le progrès que représentera **l'application par l'Ukraine des normes sanitaires et phytosanitaires** : celles-ci contribueront à l'égalisation des conditions de concurrence en même temps qu'à une sécurité sanitaire accrue pour le commerce des produits végétaux et issus de l'élevage.

Enfin, cet accord permettra à l'Union européenne d'accroître son influence par **l'extension du champ d'application de son corpus normatif** grâce à la reprise par l'Ukraine de l'acquis communautaire dans un grand nombre de domaines.

B. LES AVANTAGES ATTENDUS PAR L'UKRAINE

Pour l'Ukraine, il s'agit en premier lieu **d'accélérer son rapprochement économique avec l'Union européenne** qui, avec 31% de ses échanges extérieurs, est d'ores et déjà son premier partenaire commercial.

Elle y exporte principalement de l'acier, du fer, des produits miniers, des produits agricoles et des machines. Selon l'étude d'impact du projet de loi, le montant des exportations ukrainiennes vers l'Union européenne pourrait augmenter d'environ un milliard d'euros par an grâce à l'accord d'association.

L'Ukraine possède de **nombreux atouts économiques** : d'importantes ressources minières et énergétiques, de **vastes et fertiles surfaces agricoles** (les fameuses « terres noires », qui représentent 22% des terres arables en Europe, en font le troisième exportateur mondial de maïs et le cinquième exportateur mondial de blé), une main d'œuvre qualifiée et peu coûteuse. L'Ukraine est également un **important pays industriel**, notamment le 8^e producteur mondial d'acier et l'un des dix premiers exportateurs d'armes.

En 2012, les produits sidérurgiques représentaient 26,4% de ses exportations, les produits agricoles 18% et les produits minéraux plus de 11,1%.

L'accord représente également un **puissant levier pour moderniser l'économie ukrainienne**, par l'adoption de standards propres à instaurer un environnement favorable à la concurrence et aux investissements (état de droit, bonne gouvernance) dans un pays où l'économie informelle et la corruption sont encore largement répandues. En 2014, l'Ukraine était classée 142^e sur 177 dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*.

Le **flux d'investissements attendu** en provenance de l'UE sera porteur de **croissance et d'emploi** et **stimulera la compétitivité** de l'économie ukrainienne.

Consciente que l'application de l'accord pourra, dans un premier temps, provoquer des ajustements difficiles, notamment pour la production industrielle et les biens de consommation courante, **l'Ukraine espère néanmoins valoriser à moyen terme son potentiel dans le domaine agro-alimentaire, l'énergie et les transports.**

Il faut, enfin, mentionner **l'aide financière conséquente que l'UE accorde à l'Ukraine** : 1,4 milliard d'euros d'assistance budgétaire et technique sur la période 2014-2020, principalement dans le cadre de **l'Instrument européen de voisinage**, en vue de mettre en œuvre les réformes prévues par l'accord, qui vient s'ajouter 3,4 milliards d'euros d'assistance macro-financière (1,61 milliard d'euros au départ, plus 1,8 milliard d'euros supplémentaires débloqués le 31 mars 2015) et aux crédits mobilisés auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) pour un montant pouvant aller jusqu'à 8 milliards d'euros sur la période. **Soit un soutien européen évalué à plus de 12,8 milliards d'euros sur la période 2014-2020**, qui complète le plan d'aide accordé par le FMI (17,55 milliards de dollars sur la période), conditionné à une consolidation budgétaire et à des réformes structurelles.

C. DE NOMBREUX DÉFIS RESTENT A RELEVER

1. Une situation politique sensible

La crise interne a conduit à une recomposition des forces politiques en présence. Le 25 mai 2014, l'élection présidentielle est remportée par Petro Porochenko, vainqueur au premier tour avec 54,7% des voix. Celui-ci dissout la Rada le 25 août 2014, dont 423 députés sur 450 sont renouvelés lors des **élections du 26 octobre 2014** (l'annexion de la Crimée et la situation dans le Donbass ne permettant pas de pourvoir 27 postes de députés).

Les partis favorables à un rapprochement avec l'Union européenne (le bloc Petro Porochenko, le Front populaire d'Arsenii Iatseniouk, « Auto-assistance », le Parti radical d'Oleh Liachko et Batkivchtchyna de Ioulia Tymochenko) **recueillent plus de 80% des voix**. Une coalition formée de ces cinq partis rassemble 302 députés, ce qui permet en théorie de procéder à une réforme constitutionnelle (pour laquelle une majorité des deux tiers est requise). Le Parti communiste d'Ukraine, qui n'est pas parvenu à franchir le seuil électoral des 5%, n'est plus présent à la Rada, pour la première fois depuis l'indépendance en 1991. Le Bloc d'opposition, héritier du Parti des Régions de l'ancien président Ianoukovitch, comprend 40 députés. Cette formation arrive toutefois en tête dans plusieurs régions du Sud et de l'Est du pays.

Le nouveau gouvernement, dirigé par M.Arsenii Iatseniouk, a été constitué le 2 décembre 2014. Il comprend trois ressortissants étrangers

(américain, géorgien et lituanien) récemment naturalisés ukrainiens à la tête des ministères de l'Économie, des Finances et de la Santé.

Le 2 novembre 2014, des élections - non reconnues car non conformes à la loi ukrainienne - ont été organisées par les séparatistes dans les deux « républiques populaires » de Donetsk et Lougansk, qui ont élu leurs « présidents » et leurs « députés ».

L'un des principaux enjeux politiques demeure la **mise en œuvre du volet institutionnel des accords de Minsk**, qui donne lieu à des tensions internes.

Le processus politique a été lancé, avec la mise en place, par un décret du 3 mars dernier, d'une **commission chargée de formuler des propositions sur la révision de la constitution**, en vue notamment d'instaurer une organisation décentralisée du territoire. Le Président et la coalition au pouvoir souhaitent faire adopter la réforme par la Rada avant le mois d'octobre 2015 pour que la décentralisation soit en vigueur au moment des prochaines élections locales, prévues le 25 octobre.

L'application du **statut spécial des zones séparatistes** nécessitait, quant à elle, l'adoption par la Rada d'une loi définissant les zones concernées, qui a été adoptée le 17 mars. Néanmoins, les séparatistes n'ont été préalablement consultés. En outre, cette loi et les résolutions adoptées le même jour fixent des **conditions à l'organisation des élections locales non prévues par les accords de Minsk II**, notamment celle prévoyant que les élections ne seront organisées qu'après le départ de tous les combattants, afin de garantir qu'elles se déroulent dans un climat serein. Ces conditions restrictives ont été mal perçues par la partie pro-russe.

De nombreuses questions restent en suspens (modalités d'organisation des élections, reprise des transferts sociaux en faveur des populations des zones séparatistes...), qui ont vocation à être traitées avec les séparatistes dans le cadre du **groupe de contact trilatéral** (GCT, Russie-Ukraine, OSCE), dont les quatre groupes de travail thématiques se mettent en place.

La situation intérieure reste délicate et a été récemment aggravée par plusieurs facteurs : la survenue d'explosions dans les régions de Kharkiv et d'Odessa, la mort violente d'anciens responsables du Parti des Régions, l'adoption le 9 avril par la Rada d'une loi interdisant toute propagande en faveur des régimes totalitaires communistes et nazis, ainsi que l'assassinat d'un journaliste pro-russe le 16 avril.

2. Une situation économique très difficile

L'Ukraine se trouve actuellement dans une situation économique très difficile.

Souffrant de **handicaps structurels** (faible diversification, forte dépendance à l'égard des cours des métaux et du prix du gaz importé, surendettement du secteur privé, environnement des affaires dégradé, poids de l'économie informelle qui représenterait entre le quart et la moitié du PIB), elle est **frappée de plein fouet par une conjoncture très défavorable liée à la crise** qu'elle subit depuis plus d'un an et **à la guerre** qui se déroule sur une partie de son territoire.

Le **bilan économique de l'année 2014 est préoccupant** : le PIB a diminué de 6,5%, l'inflation s'est envolée (25%), les déficits et la dette publique (respectivement 4,6% et 72% du PIB) se sont creusés. Les réserves de change ont fortement diminué et la monnaie a perdu plus de la moitié de sa valeur face au dollar. Le secteur bancaire se trouve particulièrement fragilisé.

Selon M. Oleg Shamshur, ambassadeur d'Ukraine en France que votre rapporteur a auditionné, **la guerre coûterait au pays quelque 10 millions de dollars par jour**. Dans le Donbass, 132 sites industriels auraient été détruits, presque toutes les mines seraient à l'arrêt et la production industrielle serait à un tiers du niveau qu'elle atteignait avant le conflit.

Une étude récente de l'Institut d'études économiques internationales de Vienne¹ présentée à Bruxelles le 15 avril 2015 préconise un « **plan Marshall** » de l'UE en faveur de l'Ukraine, pour favoriser une restructuration de l'économie, du commerce et des investissements, ainsi qu'un **renflouement des réserves de la Banque nationale ukrainienne** pour stabiliser le taux de change et lutter contre l'inflation.

Selon cette étude, l'un des enjeux des années à venir sera de **faire baisser les dépenses publiques en préservant celles qui sont orientées socialement**, afin de ne pas compromettre le soutien indispensable de l'opinion publique aux réformes à conduire.

Il conviendrait également de procéder à des **investissements publics massifs** et de **faire progresser l'efficacité énergétique**, qui est très mauvaise et occasionne beaucoup de gaspillage alors même que l'Ukraine est **très dépendante vis-à-vis de l'extérieur et notamment de la Russie** pour ses importations de gaz.

Enfin, l'Ukraine devrait s'attacher, tout en se tournant vers l'UE, à **préserver ses relations économiques avec la Russie**, compte tenu de l'interdépendance qui existe, notamment dans l'est de l'Ukraine. Il faut néanmoins souligner que la crise a affecté les échanges avec la Russie, qui ont diminué de plus de 30% en 2014 alors que ceux avec l'UE progressaient de 10%.

¹ « *How to stabilise the economy of Ukraine* », Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw), Amat Adarov, Vasily Astrov, Peter Havlik, Gábor Hunya, Michael Landesmann and Leon Podkaminer, 15 avril 2015.

3. L'ampleur des réformes à mener à bien

L'Ukraine a adopté récemment des **réformes dans de nombreux domaines**, sous l'impulsion de l'accord d'association mais aussi des engagements souscrits auprès du FMI et de programmes politiques et plans d'actions internes (« Agenda de réforme 2020 » du président Porochenko », plan d'action du gouvernement pour 2015-2016...).

Ces réformes concernent la **politique monétaire** (mesures visant à restaurer la stabilité sur le marché des changes), le **secteur bancaire** (renforcement des fonds propres et de la garantie des dépôts, lutte contre la fraude et nouvelle législation sur les faillites), la **fiscalité** (élargissement de la base d'imposition et lutte contre l'évasion fiscale avec notamment l'introduction de la TVA électronique), les **dépenses publiques** (réduction des subventions aux entreprises publiques, gel des salaires des fonctionnaires et baisse de leur nombre, réforme des retraites...), la **dérégulation de l'économie** (abolition de nombreuses autorisations nécessaires à la création d'entreprises, mesures de simplification administrative...) et la **politique énergétique** (augmentation des tarifs du gaz payés par la population, renforcement de l'indépendance énergétique...).

La **lutte contre la corruption** constitue un secteur prioritaire. La Rada a adopté plusieurs lois « anti-corruption » : stratégie anti-corruption pour 2014-2017, loi sur la prévention de la corruption, loi sur la mise en place des agences spécialisées dans lutte contre la corruption (dont un Bureau national anti-corruption, qui aura des pouvoirs spéciaux d'enquête et de poursuites, et une Agence anti-corruption chargée de la politique de prévention), loi sur la « lustration ».

Enfin, cette volonté réformatrice concerne aussi les **services de sécurité** (mise en place d'une nouvelle police mieux formée et mieux payée, suppression des pouvoirs de « surveillance générale » dévolus depuis l'époque soviétique au Procureur général...), **la défense** (soutien à l'effort militaire), la justice, le système électoral, l'administration, l'éducation...

Ce programme ambitieux, dont l'adoption par le Parlement est parfois jugée trop lente – ce qui s'explique aussi par le nombre important de textes à examiner –, doit maintenant être appliqué, ce qui pose à la fois la **question de l'adhésion du pouvoir politique, de l'efficacité de l'appareil administratif et de l'acceptabilité sociale des réformes** dont certaines (réforme des retraites, augmentation du prix du gaz...) auront un coût social important.

DEUXIÈME PARTIE : L'ACCORD D'ASSOCIATION

L'accord d'association comporte un préambule, un article premier qui définit les objectifs de l'accord, sept titres, quarante-quatre annexes et trois protocoles.

Les sept titres s'intitulent :

- Principes généraux (titre I^{er}) ;
- Dialogue et réformes politiques, association politique, coopération et convergence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité (titre II) ;
- Justice, liberté et sécurité (titre III) ;
- Commerce et questions liées au commerce (titre IV) ;
- Coopération économique et sectorielle (Titre V) ;
- Coopération financière et dispositions antifraude (Titre VI) ;
- Dispositions institutionnelles, générales et finales (Titre VII).

La liste des **quarante-quatre annexes** est récapitulée dans un tableau qui figure juste après le dernier article (486) de l'accord.

Enfin, les **trois protocoles** sont relatifs à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative (protocole I), à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (protocole II) et à un accord-cadre entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif aux principes généraux de la participation de l'Ukraine aux programmes de l'Union (protocole III).

Il est à noter qu'en dépit des événements qui se sont déroulés entre novembre 2013 et le printemps 2014, le projet d'accord d'association n'a fait l'objet d'aucune modification entre le moment où il a été paraphé (30 mars 2012) et sa signature (21 mars et 27 juin 2014).

Une précision a simplement été apportée s'agissant de la Crimée et de la ville de Sébastopol, auxquelles l'accord ne s'applique pas pour l'instant. Ainsi, dans **l'Acte final signé le 27 juin 2014**, les parties conviennent d'entamer « *des consultations en vue de déterminer les effets de l'accord en ce qui concerne le territoire annexé illégalement de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol, où le gouvernement ukrainien n'exerce actuellement pas de contrôle effectif.* »

I. UN ACCORD MIXTE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE, EURATOM ET LES ÉTATS MEMBRES, D'UNE PART, L'UKRAINE D'AUTRE PART

Le présent accord d'association est un accord mixte conclu entre l'Ukraine et plusieurs entités juridiques : **l'Union européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) dite « Euratom »** et, enfin, **chacun des États de ces deux organisations.**

Si la plupart des dispositions de l'accord relèvent de la compétence de l'UE, certaines relèvent de la compétence d'Euratom et d'autres de celle des États membres.

A. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Pour ces dispositions, l'article 486 de l'accord prévoit une **application provisoire** de certaines de ces stipulations à compter du premier jour du second mois suivant la notification à l'Union européenne par l'Ukraine de la ratification de l'accord par le parlement ukrainien.

Celle-ci étant intervenue le 16 septembre, sont donc appliqués à titre provisoire¹, depuis le 1^{er} novembre 2014 :

- le titre I ;
- certaines stipulations des titres II (articles 4, 5 et 6) et III (articles 14 et 19) ;
- l'essentiel des stipulations des chapitres 1, 6, 7, 12, 17, 18, 20, 26 et 28 du titre V ;
- le titre VI, le titre VII ;
- l'essentiel des dispositions des annexes XXVI à XXXVI, XXXVIII à XLI, XLIII et XLIV ;
- ainsi que le protocole III.

S'agissant du Titre IV («Commerce et questions liées au commerce») qui aurait également dû entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2014, **il a été prévu à la demande de la Russie que l'application** de l'essentiel de ses stipulations (sauf celles relevant de la compétence des États membres telles que les sanctions pénales en matière de prestations intellectuelles (article 158) et l'application des articles 285 et 286 aux procédures et tribunaux des États membres) **soit effective seulement à la date du 1^{er} janvier 2016** (décision 2014/691/UE du 29 septembre 2014).

¹ En vertu des décisions du Conseil relatives à la signature et à l'application provisoire de l'accord (décision 2014/295/UE du 17 mars 2014 ; décision 2014/668/UE du 23 juin 2014, modifiée par la décision 2014/691/UE du 29 septembre 2014).

Par ailleurs, une déclaration du Conseil annexée à la décision de signature par l'Union précise que l'application provisoire de l'accord est sans préjudice de la compétence partagée des États membres en matière de services de transport.

B. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE D'EURATOM

Créée en 1957, par un second « traité de Rome », pour coordonner les programmes de recherche des États en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, la CEEA contribue aujourd'hui à la mise en commun des connaissances, des infrastructures et du financement de l'énergie nucléaire. Bien que cette organisation constitue une entité distincte de l'Union européenne, elle fonctionne depuis 1967 avec les mêmes institutions, notamment la **Commission européenne**, qui dispose, à ce titre, de compétences dans le domaine de la sûreté et de la sécurité nucléaire, ainsi que pour contrôler l'emploi des matières nucléaires civiles.

Les accords internationaux engageant la CEEA doivent être conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil, conformément à l'article 101 du traité établissant la CEEA. Conformément à son article 102, l'accord ne peut entrer en vigueur qu'après notification à la Commission européenne par les États membres que l'accord est devenu applicable conformément aux dispositions de leur droit interne respectif.

Se rapportant à la coopération dans le secteur nucléaire civil, les dispositions qui relèvent de la compétence d'Euratom sont les mêmes que celles qui figuraient dans l'accord de partenariat et de coopération. Elles figurent à **l'article 342 de l'accord et à l'annexe 27**.

La coopération dans le secteur nucléaire civil vise, aux termes de l'article 342 à « *garantir un niveau élevé de sûreté nucléaire, l'utilisation propre et pacifique de l'énergie nucléaire, pour toutes les activités liées à l'énergie nucléaire civile et à tous les stades du cycle du combustible, y compris la production et le commerce de matières nucléaires et les aspects de sûreté et de sécurité en rapport avec l'énergie nucléaire, la préparation aux situations d'urgence, les questions connexes de santé et d'environnement et la non-prolifération* ».

Rappelons, à cet égard, que **l'Ukraine possède quatre centrales nucléaires**, soit un total de quinze réacteurs qui fournissent près de la moitié de la production nationale d'électricité : Khmel'nitski et Rovno au nord-ouest, Ukraine-sud au centre et Zaporijia au sud-est.

La sûreté de ce parc vieillissant pose question, d'autant que la crise actuelle avec la Russie est porteuse de risques, non seulement directes (accidents liés aux hostilités) mais surtout indirectes, compte tenu de la

dépendance de l'Ukraine vis-à-vis de la Russie pour son exploitation (approvisionnement en pièces et en combustible)¹.

L'article 342 prévoit que les parties se penchent sur les problèmes découlant de la catastrophe de Tchernobyl ainsi que sur le démantèlement de cette centrale dont le dernier réacteur a été définitivement arrêté en 2000.

C. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DES ETATS MEMBRES

Il s'agit, concernant le volet politique, des clauses en matière de protection des droits de l'homme et de non-prolifération qui figurent dans les titres II et III, ainsi que, concernant le volet commercial, des sanctions pénales prévues pour la protection des droits de propriété intellectuelle (article 158).

La présence dans le texte de l'accord de ces dispositions justifie la ratification de celui-ci, considéré comme un tout indissociable, par les vingt-huit États membres de l'Union européenne.

Le tableau ci-après présente **l'état des ratifications au 3 avril 2015**. Les pays de l'est de l'Union européenne ont été les premiers à ratifier les trois accords d'association, signés respectivement avec la Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine.

Ces pays ont généralement choisi de ratifier ensemble ces trois accords, à l'exception de la Lettonie, qui a ratifié en premier, très rapidement après sa signature, l'accord d'association avec l'Ukraine.

État des ratifications au 3 avril 2015²

	<i>AA UE-Moldavie</i>	<i>AA UE-Géorgie</i>	<i>AA UE-Ukraine</i>
<i>Pays partenaire</i>	23/07/2014	25/07/2014	26/09/2014
<i>Approbation de la conclusion par le Parlement européen</i>	13/11/2014	18/12/2014	16/09/2014
<i>Allemagne</i>	Les projets de loi de ratification ont été adoptés par le Bundesrat le 19 décembre 2014 et par le Bundestag le 26 mars 2015		
<i>Autriche</i>			
<i>Belgique</i>			

¹ L'Ukraine, une puissance nucléaire à haut risque, M. Pierre Le Hir, *Le Monde*, 3 décembre 2014.

² Les dates mentionnées sont celles de réception par le Secrétariat général du Conseil des notifications des ratifications.

<i>Bulgarie</i>	09/09/2014	09/09/2014	09/09/2014
<i>Croatie</i>			
<i>Chypre</i>			
<i>Danemark</i>	18/02/2015	18/02/2015	18/02/2015
<i>Espagne</i>			
<i>Estonie</i>	12/01/2015	12/01/2015	12/01/2015
<i>Finlande</i>			
<i>France</i>	16/04/2015	Projet de loi de ratification en cours d'examen par le Conseil d'Etat	Projet de loi de ratification en cours d'examen par le Sénat
<i>Grèce</i>			
<i>Hongrie</i>			
<i>Irlande</i>			
<i>Italie</i>			
<i>Lettonie</i>	02/10/2014	02/10/2014	31/07/2014
<i>Lituanie</i>	29/07/2014	29/07/2014	29/07/2014
<i>Luxembourg</i>			
<i>Malte</i>	29/08/2014	29/08/2014	29/08/2014
<i>Pays-Bas</i>			
<i>Pologne</i>			
<i>Portugal</i>			
<i>République tchèque</i>			
<i>Roumanie</i>	14/07/2014	14/07/2014	14/07/2014
<i>Royaume-Uni</i>			
<i>Slovénie</i>			
<i>Slovaquie</i>	21/10/2014	21/10/2014	21/10/2014
<i>Suède</i>	09/01/2015	09/01/2015	09/01/2015

L'entrée en vigueur définitive de l'intégralité de l'accord interviendra à compter du premier jour du second mois suivant la date de ratification par le dernier État membre.

II. CONTENU DE L'ACCORD

Se substituant à l'accord de partenariat et de coopération signé en 1994, et entré en vigueur en 1998, l'accord d'association vise à **renforcer le dialogue politique et l'intégration économique** entre l'Ukraine et l'Union européenne, grâce à un rapprochement **des réglementations et des normes et à la libéralisation des échanges économiques et commerciaux**.

L'accord comporte trois grands volets.

A. UN VOLET POLITIQUE VISANT A RENFORCER LA COOPÉRATION POLITIQUE ET LE DIALOGUE SUR LES RÉFORMES INTÉRIEURES

Ce volet recouvre les titres II et III et VII.

• **Le titre II « Dialogue et réformes politiques, association politique, coopération et convergence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité »** prévoit l'instauration d'un dialogue approfondi et renforcé entre les parties dans tous les domaines d'intérêt commun.

Les objectifs de ce dialogue politique, tels qu'énoncés à l'article 4, sont :

- **approfondir l'association politique et accroître la convergence et l'efficacité** en matière politique et en ce qui concerne la politique de sécurité ;
- **promouvoir la stabilité et la sécurité au plan international** grâce à un multilatéralisme efficace ;
- **renforcer la coopération et le dialogue** entre les parties en matière de **sécurité internationale et de gestion des crises**, notamment pour répondre aux difficultés et aux principales menaces survenant aux niveaux mondial et régional ;
- **encourager une coopération** axée sur les résultats et pragmatique entre les parties dans le souci de **garantir la paix, la sécurité et la stabilité** sur le continent européen ;
- renforcer le **respect des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, et notamment des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, la non-discrimination à l'égard des membres des minorités et le

respect de la diversité, de même que contribuer à consolider les réformes politiques entreprises au niveau intérieur ;

- développer le **dialogue** et approfondir la **coopération** entre les parties dans le **domaine de la sécurité et de la défense** ;
- promouvoir les principes **d'indépendance, de souveraineté, d'intégrité territoriale et d'inviolabilité des frontières**.

Le **dialogue politique** entre les parties porte ainsi sur :

- les **réformes intérieures** afin de garantir que les politiques internes reposent sur les principes de démocratie, d'état de droit, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la **politique étrangère et de sécurité**, y compris la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la prévention des conflits et la gestion des crises et la **stabilité régionale** (articles 7 à 10) ;
- la **lutte contre la prolifération** des armes de destruction massive, le désarmement, le contrôle des exportations d'armement et la lutte contre le trafic **illicite d'armes** légères et de petit calibre (articles 11 et 12) ;
- la lutte contre le terrorisme (article 13).

Le **dialogue politique se déroule à différents niveaux** (article 5) : au sommet, au niveau ministériel – notamment dans le cadre d'un conseil d'association –, à l'échelon administratif et technique et au niveau parlementaire.

Les instances de dialogue

Elles sont prévues par le titre VII « Dispositions institutionnelles, générales et finales » du présent accord.

Le **conseil d'association** est chargé de contrôler la mise en œuvre par les parties des différents volets de l'accord d'association. À cet effet, il rend des décisions et recommandations, et est habilité à modifier les annexes de l'accord. Ce conseil se réunit au moins une fois par an au niveau ministériel. Il est composé d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, et, d'autre part, de membres du gouvernement ukrainien.

Le **comité d'association**, composé de hauts fonctionnaires représentant les parties, assiste le conseil d'association, qui définit sa mission et son fonctionnement, et qui peut lui déléguer tout pouvoir. Le comité d'association se réunit selon une configuration spécifique (dite configuration « commerce ») pour l'examen des questions commerciales.

Le comité d'association, et le comité dans sa configuration « commerce », sont assistés de *sous-comités* spécialisés dans des domaines particuliers de fonctionnement de l'accord. Il existe par exemple un sous-comité de gestion des mesures sanitaires et phytosanitaires (article 74) et un sous-comité concernant les indications géographiques (article 211).

Il est, par ailleurs, institué un **comité d'association parlementaire**, composé de membres du Parlement européen, d'une part, et de membres du Parlement ukrainien (*Verkhovna Rada*), d'autre part. Ce comité d'association parlementaire est informé des décisions et recommandations du conseil d'association. Il peut lui demander de lui fournir des informations et aussi formuler des recommandations à son intention.

Enfin, l'accord institue une **plateforme de la société civile**, composée de représentants de la société civile de l'Union, notamment de membres du Comité économique et social européen, et de représentants de la société civile ukrainienne. Cette plateforme est tenue informée des décisions et recommandations du conseil d'association. Elle peut lui adresser des recommandations et entretient également des rapports réguliers avec le comité d'association parlementaire.

• En matière de « **justice, liberté et sécurité** », auxquelles est consacré le **titre III de l'accord**, la coopération entre les parties a pour objet :

- le renforcement de l'appareil judiciaire, en vue de le rendre plus efficace et de lutter contre la corruption ;
- la protection des données à caractère personnel ;
- la gestion des flux migratoires et les questions liées aux migrations notamment la lutte contre les migrations clandestines, les trafics de migrants et la traite d'êtres humains, l'asile et la gestion des frontières ;
- le traitement des travailleurs ukrainiens dans les Etats membres et notamment la non-discrimination à leur égard ;
- l'accès des travailleurs ukrainiens à l'emploi dans les Etats membres (qui sont invités à améliorer les possibilités existantes) ;
- la mobilité des personnes ;
- la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- la lutte contre les drogues illicites et la criminalité organisée sous toutes ses formes (corruption, falsification de documents, la cybercriminalité et son financement) ;
- l'échange d'informations en matière de prévention des actions terroristes ;
- le développement de la **coopération judiciaire** en matière civile et pénale.

Dans le domaine de la **circulation des personnes**, l'article 19 de l'accord prévoit l'application de l'accord de facilitation de la délivrance des visas¹ et de l'accord de réadmission des personnes en séjour irrégulier, signés le 18 juin 2007, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008 et, s'agissant du premier (AFV) révisé le 1^{er} juillet 2013. Il évoque également la possibilité de

¹ L'accord de facilitation prévoit des allègements de justificatifs, la délivrance de visas de circulation et l'exonération de frais de visas pour certaines catégories de demandeurs. En outre, il exonère les détenteurs de passeports diplomatiques et de service biométriques de visas pour le court séjour.

mettre en place un régime de déplacement sans visa le moment venu, conformément au **plan d'action en deux phases pour la libéralisation des visas** adopté au sommet UE-Ukraine du 22 novembre 2010.

Pour mémoire, l'Ukraine est entrée, par décision du Conseil des Affaires étrangères du 23 juin 2014, dans la seconde phase de ce plan qui doit donner lieu à une évaluation de la mise en œuvre, après une première phase consacrée à une adaptation législative et réglementaire.

Lorsque l'ensemble des critères posés par le plan d'action seront remplis, le Conseil prendra, à la majorité qualifiée, la décision de libéraliser ou non le régime des visas de court séjour.

L'Ukraine souhaiterait obtenir rapidement des avancées dans ce domaine.

B. UN VOLET COMMERCIAL VISANT A LIBÉRALISER LES ÉCHANGES PAR L'ÉLIMINATION DES DROITS DE DOUANE ET DES MESURES NON TARIFAIRES

Le **titre IV** de l'accord d'association (« Commerce et questions liées au commerce ») vise à l'établissement d'une zone de **libre-échange approfondi et complet entre les parties et en constitue, en quelque sorte, le noyau dur**. A cet effet, il prévoit non seulement la suppression presque totale des droits de douane, mais aussi l'élimination progressive de toutes les formes d'obstacles non tarifaires au commerce.

Les négociations en vue de parvenir à un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) ont débuté peu de temps après l'adhésion en 2008 de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Jusqu'alors, en vertu de l'accord de partenariat et de coopération signé en 1994, l'Union européenne et l'Ukraine s'accordent mutuellement la clause de la nation la plus favorisée et établissent la liberté de transit des marchandises.

1. Un démantèlement tarifaire quasi complet

L'accord d'association prévoit la **suppression progressive de tous les droits de douane**, moyennant une **période de transition de dix ans**.

Chaque partie supprime ou réduit les droits de douane, selon des modalités prévues pour chaque type de produit par l'annexe I-A relative au chapitre 1 du titre IV de l'accord (liste tarifaire d'Ukraine et liste tarifaire d'UE).

Le démantèlement prévu porte sur 99,1% des droits en valeur commerciale pour l'Ukraine et sur 98,1% pour l'Union européenne.

Afin de prendre en compte les différences de développement économiques entre les deux parties, **le calendrier de suppression de ces droits est asymétrique**, c'est-à-dire que, pour certains produits, la diminution des droits de douane est plus rapide pour les exportations ukrainiennes vers l'UE que pour les exportations européennes vers l'Ukraine.

Concernant la plupart des produits industriels, la libéralisation sera totale et immédiate. Elles sera néanmoins limitée dans certains secteurs sensibles, par l'introduction de contingents tarifaires et de périodes de transition consistant en un engagement de libéralisation tarifaire graduelle dans les cinq, sept ou dix années suivant l'entrée en vigueur de l'accord.

Ce sera notamment le cas pour le **secteur de l'automobile**, pour lequel l'Ukraine bénéficie d'une période de transition longue (dix ans) et d'une clause de sauvegarde lui permettant d'augmenter les droits de douane sur les véhicules particuliers importés en cas de menace sur la production nationale (article 44).

S'agissant des produits agricoles, des **contingents tarifaires en franchise de droit de douane** ont été accordés par l'Union. Ces contingents sont importants, notamment pour les produits végétaux (blé, maïs, orge), les concessions accordées pour les filières d'élevage (viande de porc, de bœuf et de volaille) étant plus limitées. Pour certains produits européens sensibles, l'élimination des droits se fera progressivement selon des périodes de transition plus longues (en principe dix ans).

Certains produits seront, en outre, protégés par un **mécanisme anti-contournement**, visant à limiter les risques de contournement de droits de douane via un transit par d'autres pays voisins. L'accord prévoit également un système de notifications permettant à l'Ukraine de fournir les informations nécessaires pour expliquer ses flux d'exportation vers l'Union européenne.

2. Des mesures non tarifaires en vue de faciliter l'accès réciproque aux marchés

L'accord de libre-échange prévoit une élimination progressive des **obstacles techniques au commerce** (article 53 et suivants) et une facilitation des **procédures douanières** (article 75 et s.).

Il prévoit la **reprise par l'Ukraine des règles communautaires applicables dans de nombreux domaines, afin d'égaliser les conditions de concurrence**. Il en est ainsi en matière de normalisation, métrologie, accréditation, évaluation de la conformité des produits et surveillance du marché (article 56).

De la même manière, l'alignement de la législation ukrainienne sur celle de l'UE en matière de **normes sanitaires et phytosanitaires** (chapitre 4,

article 57 et suivants) permettra une reconnaissance mutuelle des statuts applicables en matière de maladies animales et d'infections chez les animaux et d'organismes nuisibles et une reconnaissance de l'équivalence des mesures en la matière. Dans ce domaine, il est aussi prévu un dispositif de consultation rapide pour remédier aux barrières commerciales et un dispositif d'alerte précoce pour les urgences vétérinaires et phytosanitaires.

La modernisation du système de **marchés publics** et la reprise par l'Ukraine de l'acquis de l'UE en la matière (chapitre 8, article 148 et s.) doivent permettre par ailleurs aux entreprises de chaque partie d'accéder aux marchés publics de l'autre partie.

L'accord est également particulièrement ambitieux en ce qui concerne les **services** (transports, services postaux, commerce électronique, services financiers...) : il prévoit en effet ainsi la libéralisation réciproque et progressive de **l'établissement et du commerce des services (article 87)**.

Est également prévue **la libre circulation des capitaux** (article 145) avec toutefois une possibilité de mesures de sauvegarde pour une durée maximale de six mois (article 146).

Le chapitre 9 est consacré à la **protection de la propriété intellectuelle**, l'article 158 se référant notamment à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (dit « accord sur les ADPIC ») qui figure à l'annexe 1C de l'accord sur l'OMC. Les droits protégés comprennent les droits d'auteur, les droits attachés aux brevets, les marques, les noms commerciaux, les dessins et modèles, les schémas de configuration de circuits intégrés, les indications géographiques et de provenance, les variétés végétales, les informations confidentielles et la protection contre la concurrence déloyale.

Le titre IV comporte également un **important volet** consacré aux **règles destinées à garantir la libre concurrence** - interdiction des ententes, concentrations et abus de position dominante (article 254 et suiv.), encadrement des aides d'Etat (article 262 et suiv.) et la transparence.

Figurent également des **dispositions (chapitre 11) consacrées à l'énergie** qui, notamment, autorisent des prix réglementés sur le marché intérieur, garantissent l'accès des tiers aux infrastructures fixes de transport de gaz et d'électricité, interdisent de pratiquer des prix différents sur le marché intérieur et à l'exportation, incitent à lutter contre les prélèvements non autorisés et prévoient l'instauration d'une autorité de régulation indépendante et la coopération des parties concernant l'utilisation et le développement des infrastructures en vue de garantir la sécurité des approvisionnements. On rappellera, à cet égard, que **l'Ukraine est un pays de transit pour le gaz russe destiné à l'Union européenne** (20% du gaz consommé en Europe empruntant le territoire ukrainien).

Aux termes du **chapitre 13**, intitulé « commerce et développement durable », les parties conviennent que le commerce doit promouvoir le

développement durable sous toutes ses formes et veillent à ce que leur législation assure un niveau élevé de protection de l'environnement et des travailleurs, notamment par l'application des normes internationales en vigueur.

Enfin, le titre IV prévoit un **dispositif de règlement des différends** (concertation, arbitrage...) et un **mécanisme de médiation** applicable aux mesures susceptibles de perturber les échanges commerciaux entre les parties.

C. UN VOLET DE COOPÉRATION VISANT À RAPPROCHER L'UKRAINE DE L'UE DANS UN GRAND NOMBRE DE DOMAINES

Le **titre V** de l'accord porte sur des dispositions de nature à renforcer la coopération économique et sectorielle dans de multiples domaines.

27 domaines de coopération économique et sectorielle

Le présent accord prévoit une coopération entre les parties dans les domaines suivants :

- énergie, y compris le nucléaire
- coopération macroéconomique
- gestion des finances publiques
- fiscalité
- statistiques
- environnement
- transports
- espace
- coopération scientifique et technologique
- politique industrielle et relative aux entreprises
- secteur minier et métallurgie
- services financiers
- droit des sociétés, gouvernance d'entreprise, comptabilité et audit
- société de l'information
- politique audiovisuelle
- tourisme
- agriculture et développement rural
- politique de pêche
- Danube

-
- protection des consommateurs
 - emploi, politique sociale et égalité des chances
 - santé publique
 - éducation, formation et jeunesse
 - culture
 - activités physiques et sportives
 - société civile
 - coopération transfrontalière et régionale

Dans tous ces domaines, un **programme complet de reprise des acquis de l'UE** figure dans les annexes au titre V de l'accord. Tous les textes concernés de l'Union européenne (règlements, directives) sont énumérés et assortis, pour chacun, d'un calendrier de rapprochement de la législation ukrainienne. Ces **calendriers différenciés** en fonction des sujets doivent permettre de mieux cibler la coopération et de mieux orienter, année après année, le programme de réformes et de modernisation du pays.

Le titre V prévoit également (chapitre 28) que l'Ukraine peut participer aux agences et programmes de l'Union européenne ouverts à sa participation.

CONCLUSION

Cet accord d'association permettra à **l'Ukraine de se rapprocher de l'UE, à la fois politiquement et économiquement**, dans le cadre de la politique européenne de voisinage.

Ce rapprochement signifie à la fois une adhésion de l'Ukraine aux valeurs européennes et une aspiration à partager son modèle économique, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter, à un moment où l'UE éprouve parfois des doutes à l'égard de celui-ci.

Il sera aussi, nous le souhaitons, un vecteur de développement et donc de stabilité dans un pays voisin de l'Union.

Il importe de **ne pas retarder l'entrée en vigueur de cet accord, négocié depuis plusieurs années**, afin que la société ukrainienne, qui aspire à se rapprocher de l'UE, puisse très rapidement en ressentir les effets positifs. L'Ukraine, à cet égard, se prépare activement dans cette perspective, engageant les réformes nécessaires, même si ce n'est pas sans difficultés.

Nous devons **encourager cet élan réformateur tout en veillant à l'application des engagements souscrits dans le cadre des accords de Minsk**, qui sont nécessaires à la stabilisation durable du pays.

Si ambitieux qu'il soit, **cet accord ne donne pas à l'Ukraine, il faut le rappeler, une « perspective européenne »**, c'est-à-dire une perspective d'adhésion à l'UE. Pour diverses raisons, la France, comme d'autres Etats membres, n'y est pas favorable. Il est simplement l'aboutissement d'une démarche engagée il y a plusieurs années et qu'il nous faut mener à son terme.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'adopter ce projet de loi de ratification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 8 avril 2015 sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Daniel Reiner sur le projet de loi n° 365 (2014-2015) autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

Mme Josette Durrieu. – Cet accord vise à stabiliser un pays du voisinage, notamment sur le plan économique. Mais il faut réfléchir à la manière de garantir la stabilité de tout le voisinage est de l'Europe, de la Finlande à l'Ukraine, en passant par les pays Baltes et la Moldavie. La France a joué un rôle moteur dans la conclusion des accords de Minsk II, elle doit également s'impliquer fortement dans le suivi de leur application. Il importe, à cet égard, qu'elle reste ferme vis-à-vis de l'Ukraine qui ne semble pas honorer tous les engagements qu'elle a pris.

M. Aymeri de Montesquiou. – Il faut souligner l'étroite imbrication des économies russe et ukrainienne. L'Ukraine bénéficie également d'un tarif privilégié pour le gaz russe. Au-delà de cet accord, il faudrait imaginer une coopération impliquant la Russie, l'Union européenne et l'Ukraine.

M. Daniel Reiner, rapporteur.- Cet accord d'association est certes d'abord économique mais il comporte aussi une importante dimension politique, à travers l'instauration d'un dialogue et d'institutions spécifiques, et parce qu'il traduit la volonté de l'Ukraine de se rapprocher des standards européens. Il avait d'ailleurs été négocié et même paraphé par le gouvernement de Viktor Ianoukovitch avant que celui-ci renonce à le signer quelques jours avant le sommet de Vilnius. En ce qui concerne les liens existants entre l'économie russe et l'économie ukrainienne, il faut noter que les échanges entre celles-ci ont diminué depuis deux ans, les échanges de l'Ukraine avec l'Union européenne étant désormais supérieurs à ses échanges avec la Russie.

L'Union européenne se montre soucieuse de ne pas gêner la Russie : elle a ainsi accepté, à la demande de celle-ci, de reporter au 1^{er} janvier 2016 l'entrée en vigueur du volet libre-échange de l'accord et dans cette attente conduit avec l'Ukraine et la Russie des consultations trilatérales en vue d'identifier les problèmes que l'accord pose à cette dernière et tenter d'y remédier. Il semblerait toutefois, selon les informations dont je dispose, que la Russie tarde à préciser ses demandes. L'accord d'association avec l'UE est par ailleurs compatible avec l'Union eurasiatique qui se construit autour de la Russie. Certes, un même Etat ne peut appartenir simultanément à l'Union européenne et à l'Union eurasiatique, compte tenu du caractère

supranational de ces organisations et des transferts de souveraineté qu'elles impliquent, mais rien n'interdit des échanges commerciaux entre les deux. L'Ukraine pourrait, à cet égard, compte tenu de sa situation géographique, être un pivot entre les deux zones.

M. Michel Billout. - Il n'est plus temps de se demander si cet accord d'association entre l'UE et l'Ukraine était une bonne idée. Le groupe CRC est contre ce type d'accord dans la mesure où il contraint le pays concerné à une libéralisation importante de son économie. Néanmoins, compte tenu de la situation politique actuelle, nous ne pouvons pas nous opposer à ce qui est en marche et qui est soutenu par une grande partie du peuple ukrainien, encore qu'il n'y ait pas unanimité sur cette question en Ukraine. Le groupe CRC s'abstiendra donc sur ce projet de loi de ratification.

M. Alain Néri. - Tout ce qui peut aller dans le sens du développement de l'Ukraine, qui connaît en ce moment de grandes difficultés, doit être soutenu. Je veux toutefois mettre l'accent sur la difficulté qu'il y a à réunir actuellement les Russes et les Ukrainiens autour d'une même table. La seule enceinte de dialogue qui demeure est l'OSCE. En tant que vice-président de l'Assemblée parlementaire de cette organisation, j'ai participé récemment à une réunion avec les deux parties en format Normandie et j'ai pu constater à quel point tout ce qui est susceptible de mettre en cause les relations privilégiées de la Russie avec l'Ukraine irrite les Russes. Il faut prendre toutes les précautions et bien insister sur le fait qu'il ne s'agit pas de faire entrer l'Ukraine dans l'Union européenne, ni a fortiori dans l'OTAN.

M. Daniel Reiner, rapporteur.- Il fallait une volonté politique de poursuivre ce qui était engagé à la demande de l'Ukraine. On ne voit pas pourquoi l'UE aurait dû retarder le processus. Il était nécessaire de porter haut les valeurs européennes, l'état de droit, les droits de l'homme. S'agissant de l'adhésion à l'OTAN, il n'en est pas question, cela a été dit au sommet de Newport en septembre 2014.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi, M. Michel Billout, Mme Michelle Demessine et M. Robert Hue s'abstenant.

ANNEXE I - FICHE PAYS

Données générales

Nom officiel : Ukraine

Nature du régime : république

Chef de l'Etat : M. Petro Porochenko (Président) élu le 25 mai 2014.

Données géographiques

Superficie : 603 700 km².

Capitale : Kiev (2,8 M hab.).

Villes principales : Kharkiv (1,5 M hab), Dnipropetrovsk (1), Odessa (1), Donetsk (1), Lviv (0,85).

Langue officielle : ukrainien. Une loi adoptée en juillet 2012 donne le statut de « langue régionale » à certaines langues régionales ou de minorités ethniques, si elles sont parlées par au moins 10% des locuteurs.

Langue courante : la population est très largement bilingue russe/ukrainien, le russe étant particulièrement utilisé à Kiev, ainsi que dans les régions de l'Est et du Sud.

Monnaie : hryvnia (UAH) ; 1 euro = 25,5 hryvnias au 7 avril 2015 (contre 11 hryvnias le 12 décembre 2013).

Fête nationale : 24 août.

Données démographiques

Population : 45,5 millions d'habitants (51,6 millions en 1991).

Densité : 75 hab./km².

Croissance démographique annuelle moyenne (2010-2015) : - 0,6% (UNDP).

Espérance de vie (2013) : 68,5 ans (femmes : 74,4 ans ; hommes : 62,8 ans ; source : UNDP).

Taux d'alphabétisation : 99,6%.

Indice de développement humain : 78ème rang (classement PNUD 2013).

► Religion(s)

Environ 75% des Ukrainiens se disent croyants. 37,5% se réclament d'une confession. Parmi ces derniers, près de 40% se réclament de l'Eglise orthodoxe ukrainienne-Patriarcat de Kiev, près de 30% de l'Eglise orthodoxe ukrainienne-Patriarcat de Moscou, 14% de l'Eglise gréco-catholique, 2,8% de l'Eglise orthodoxe ukrainienne autocéphale, 2,4% des Eglises protestantes, 1,7% de l'Eglise catholique romaine, 0,6% de l'Islam et 0,2% du judaïsme.

Principales données économiques

Classement « Doing Business » 2015 (IFC/BM) : 96ème rang mondial (en hausse, + 28 places).

Indice de perception de la corruption 2014 (Transparency International) : 142ème rang mondial/175.

PIB (2014) : 131 Mds USD (sans la Crimée – source : FMI) (2013 : 177,4Mds USD).
PIB par habitant (2014) : 2815 USD (2013 : 3960 USD/hab., avant la dévaluation de la hryvnia ; prévisions 2015 : 2 000 USD/hab.).

Salaire moyen : 381 USD.

Taux de croissance (2014) : - 6,8% (perspective 2015 : entre - 5,5% et - 7,5%).

Taux de chômage (2014) : 8,8%.

Taux d'inflation (2014) : 24,9% (45,8% fin mars 2015)

Déficit budgétaire (2014) : - 4% (sans compter celui de Naftogaz ; - 5,7% avec celui de Naftogaz ; 2013 : - 4,8%).

Solde courant (2014) : - 2,7% du PIB (Banque mondiale).

Dette publique (2014) : 72,7% du PIB (prévisions FMI 2015 : 94%).

► *Echanges commerciaux (source : DG Trésor)*

Principaux clients (2014) : UE (30% ; 2013 : 26,5%) – dont Pologne (5%) et Italie (4,5%) ; Russie (17% ; 2013 : 23,8%), Turquie (5% ; 2013 : 6%), Chine (5% ; 2013 : 4,3%) et Egypte (5% ; 2013 : 4,3%).

Principaux fournisseurs (2014) : UE (37,7% ; 2013 : 35,1%) dont Allemagne (10%) et Pologne (6%), Russie (23% ; 2013 : 30,2%), Chine (10% ; 2013 : 10,3%) et Biélorussie (7% ; 2013 : 4,7%).

Echanges commerciaux franco-ukrainiens (2014) : 1,3Mds€ (- 18% par rapport à 2013) avec un excédent commercial en faveur de la France de 242,6M€.

Exportations de la France vers l'Ukraine (2014) : 772,6M€ (- 19% par rapport à 2013).

Importations françaises depuis l'Ukraine (2014) : 529,9M€ (- 16% par rapport à 2013).

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international

