



**CONFERENZA INTERPARLAMENTARE PER LA
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E LA
POLITICA COMUNE DI SICUREZZA E DIFESA**

Senato della Repubblica, 5-7 novembre 2014

**LA MÉDITERRANÉE ET LA CRISE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION
EUROPÉENNE**

LES ENJEUX RÉGIONAUX ET MONDIAUX: L'UKRAINE

La Conférence interparlementaire pour la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui s'est réunie les 3 et 4 avril derniers à Athènes, a consacré une séance de travail à la crise ukrainienne, en l'inscrivant parmi les priorités de la politique étrangère et de défense de l'Union.

Dans les Conclusions qui ont été adoptées, la Conférence a exprimé sa profonde inquiétude face à la crise en Ukraine et a appelé la Russie à désamorcer la crise immédiatement, à retirer ses troupes du territoire ukrainien et à reconnaître le gouvernement ukrainien en tant qu'interlocuteur légitime, en engageant des négociations bilatérales avec ce pays. La Conférence s'est en outre réjouie de la signature des chapitres politiques de l'Accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine¹; elle a confirmé le soutien de l'UE sur le plan politique et économique et s'est réjouie des sanctions adoptées par l'Union contre les responsables des actions de déstabilisation de l'Ukraine; la Conférence a appelé à la mise au point de nouvelles sanctions si la situation venait à se détériorer ou en réaction aux menaces pour l'intégrité territoriale, la souveraineté et la sécurité des partenaires d'Europe orientale.

Depuis le mois d'avril, la montée progressive des tensions entre l'Ukraine et la Russie a débouché sur une série d'affrontements, dont le bilan est très lourd: d'après les estimations de l'ONU, à la date du 16 septembre les victimes étaient au moins 3.517 (dont 36 enfants) et les blessés au moins 8.198².

Parmi les principaux événements qui se sont succédé en Ukraine depuis le mois d'avril, sont à signaler les élections présidentielles du 25 mai dernier, remportées par Petro Porochenko, un entrepreneur indépendant et partisan des manifestations de la place Maidan qui, le 20 juin, a soumis un plan de paix en plusieurs points prévoyant, entre

¹ Il convient de signaler que la signature de l'Accord d'Association avec l'Union européenne était initialement prévue en novembre 2013; à la suite, entre autres, du changement d'attitude du président de l'époque, M. Yanukovic, des désordres civils avaient éclaté à Kiev, sur la place Maïdan, pendant la nuit du 21 novembre 2013 (connus sous le nom d'Euromaïdan). L'Accord fut signé par la suite, pour la partie concernant les dispositions politiques, le 21 mars 2014 à Bruxelles, en marge du Conseil européen, par le président Aleksandr Turnicov, qui avait pris ses fonctions à la suite du renversement du Président Yanukovic. La partie politique de l'Accord contenait les chapitres sur les valeurs démocratiques et sur la politique extérieure et de sécurité. La signature de l'Accord de libre-échange, qui fait partie intégrante de l'Accord d'association, est intervenue en marge du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014 et son entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 2016. À noter que les Accords d'association constituent l'outil principal sur lequel reposent les relations bilatérales que l'Union européenne entretient avec les pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine).

² Voir le Rapport sur le respect des droits de l'homme publié le 8 octobre par le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme. Pour plus de détails, veuillez consulter la page consacrée à l'Ukraine dans le site du Haut Commissaire.



autres, l'ouverture d'un "couloir" pour les mercenaires russes souhaitant quitter le pays, le désarmement des milices rebelles, des dispositions en matière de protection de la langue russe, ainsi que la création d'une zone tampon de 10 kilomètres et des élections politiques et parlementaires anticipées. Les premières élections se sont déroulées en Crimée le 15 septembre et la victoire a été remportée par le parti "Russie unie". La communauté internationale et l'Union européenne estiment que ces élections sont illégitimes. Le **26 octobre** dernier, les élections parlementaires en Ukraine ont été remportées par une coalition des partis pro-occidentaux et nationalistes. La Crimée n'a pas voté, alors que la participation dans les régions orientales contrôlées par les séparatistes prorusses a été modeste. À signaler que les régions de Lougansk et de Donetsk ont à leur tour convoqué des élections présidentielles et parlementaires à part, prévues pour le 2 novembre prochain³ et non reconnues par l'Union européenne.

L'Union européenne a réagi à la crise ukrainienne en condamnant avec force la politique d'annexion menée par la Fédération de Russie à l'égard de la Crimée et de Sébastopol et en soutenant à maintes reprises la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

L'Union européenne a en outre réitéré son **engagement en faveur du dialogue et d'une solution pacifique à la crise** dans les différentes enceintes institutionnelles, en appuyant le plan de paix soumis par le Président Porochenko.

Suite à l'annexion de la Crimée et de Sébastopol et à l'escalade des violences, l'Union a aussi adopté, depuis mars 2014 et en septembre dernier, une série de **sanctions à l'encontre de la Russie** dont:

- des mesures diplomatiques (annulation du sommet UE-Russie de juin 2014 et interruption des rencontres bilatérales en matière de visas);
- des mesures restrictives (gel des avoirs et restrictions de voyage pour une liste de personnes et d'entités responsables d'actions contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine);
- des restrictions à l'égard de la Crimée et de Sébastopol (interdiction d'importer les biens originaires de ces régions s'ils ne possèdent pas de certificat d'origine du gouvernement ukrainien);
- des sanctions "économiques" contre la Russie (dont l'embargo sur l'importation et l'exportation d'armes, l'interdiction d'exporter en Russie des biens à double usage civil et militaire et des technologies à usage militaire);
- des mesures en matière de coopération économique (suspension des nouveaux programmes de financement pour la Fédération de Russie, suspension, le cas échéant, des programmes de coopération bilatérale et régionale)⁴.

L'Union a toujours réaffirmé la réversibilité des sanctions en fonction de l'évolution de la crise ukrainienne et de la mise en œuvre du plan de paix⁵.

L'Union européenne a en outre encouragé l'Ukraine à poursuivre son parcours "européen", qui a abouti à la signature de **l'Accord d'association** ratifié par le Parlement européen et par Kiev le 16 septembre dernier et **elle encourage le pays à avancer sur la voie du processus de réformes qui en découle**.⁶

³ Les élections pourraient être reportées au mois de décembre.

⁴ Pour plus d'informations sur les sanctions à l'encontre de la Russie, veuillez consulter la page prévue à cet effet sur le site web de l'Union européenne.

⁵ À signaler que la Russie a son tour adopté des sanctions dites de représailles, établissant l'interdiction d'importer certains produits agricoles originaires de l'UE, notamment les produits maraîchers et laitiers.

⁶ À noter que les accords d'association relèvent du partenariat oriental, qui prévoit un renforcement marqué du niveau d'engagement politique, l'intégration approfondie dans l'économie de l'UE, des règles simplifiées pour les ressortissants des pays partenaires qui voyagent dans le territoire de l'Union - à condition de respecter des conditions de sécurité - des ententes renforcées en matière de sécurité énergétique et une assistance financière accrue. Le partenariat oriental est fondé sur un engagement commun à respecter les lois internationales, les valeurs fondamentales - démocratie, droits de l'homme et libertés fondamentales - l'économie de marché, le développement durable et la bonne gouvernance.



L'engagement de Bruxelles vis à vis de l'Ukraine prévoit en outre une **assistance financière** (dont le montant à court terme s'élève à **11 milliards d'euros**); **une aide à la population touchée par le conflit** (pour un total de **63 millions d'euros**); un rôle actif dans les **entretiens trilatéraux** (UE - Ukraine - Fédération de Russie) en matière d'accès de l'Ukraine à la **zone de libre-échange** et dans les négociations visant à la **conclusion d'un accord entre l'Ukraine et la Russie en matière de fourniture de gaz**.

Voici une synthèse de la réponse des institutions européennes à l'évolution de la crise ukrainienne depuis le mois d'avril.

Le **Conseil européen**, lors de sa réunion du 26 juin dernier, a exprimé son soutien au plan de paix annoncé par le président Porochenko et a invité les parties à consolider la cessation des activités militaires. Le Conseil a en outre rédigé une liste **d'actions à engager en faveur du plan de paix**, dont un accord sur un mécanisme de vérification, sous observation de l'OSCE, en ce qui concerne le cessez-le-feu et le contrôle effectif des frontières; le retour sous contrôle des autorités ukrainiennes d'un certain nombre de postes-frontières; la libération des otages et l'ouverture de négociations approfondies concernant la mise en oeuvre du plan de paix du Président Porochenko. Cependant, lors de la réunion extraordinaire du 16 juillet, le Conseil européen a déploré le fait que les mesures demandées n'aient pas été prises par la Russie et par les séparatistes; en conséquence, il a **décidé d'imposer à la Russie une nouvelle série de mesures restrictives**, visant à élargir la liste d'entités ou de personnes responsables d'actions contre l'Ukraine, suspendre les opérations de financement de la BEI en Fédération de Russie et prévoir, le cas échéant, la suspension des programmes de coopération bilatérale et régionale avec la Russie. Enfin, lors de la réunion extraordinaire du 30 août dernier, préoccupé par la poursuite des combats dans l'est de l'Ukraine, le Conseil a invité la Fédération de Russie à retirer l'ensemble de ses moyens et forces militaires de la région, en rappelant *"qu'il faut trouver d'urgence une solution politique durable fondée sur le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'unité et de l'indépendance de l'Ukraine"*.

Le **Conseil des "Affaires étrangères"** de l'Union européenne a, pour sa part, discuté à plusieurs reprises de la question ukrainienne depuis le début de la crise. Lors de la réunion des 14 et 15 avril le Conseil a réaffirmé son soutien en faveur de l'unité, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine, et a invité la Russie à rappeler ses troupes stationnées dans le territoire ukrainien. À la même date, le Conseil a **approuvé l'octroi d'une assistance macro-financière à l'Ukraine d'un montant total de 1,6 milliards d'euros**, afin de soutenir la stabilisation économique et les réformes structurelles. En outre, sur indication de la Commission européenne, le Conseil a adopté une réduction des droits de douane sur les marchandises ukrainiennes, avant la mise en application de l'Accord d'association UE-Ukraine. Le 23 juin, le Conseil a condamné l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, et a **décidé d'interdire l'importation dans l'UE de biens originaires de ces deux zones s'ils ne possèdent pas de certificat d'origine du gouvernement ukrainien** et de fournir un financement ou une assistance financière pour l'importation de tels biens. En vue d'aider l'Ukraine dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité civile, notamment pour ce qui concerne les services de police et l'État de droit, le Conseil a mis sur pied une mission relevant de la politique de sécurité et de défense commune. Enfin, le Conseil a **réaffirmé l'engagement de l'Union en faveur du processus de libéralisation du régime des visas pour les ressortissants ukrainiens**. Lors de la réunion du 22 juillet le Conseil a condamné la destruction de l'avion affrété pour le vol MH17 et a soutenu l'appel des Nations Unies et de l'OSCE en vue de la réalisation d'une enquête internationale. Dans ce cadre, le Conseil a exhorté la Fédération de Russie à user activement de son influence sur les groupes armés illégaux. Par la suite, à la demande du Conseil européen, le Conseil des "Affaires étrangères" a élaboré un

nouveau train de mesures restrictives visant la Russie, adoptées le 31 juillet dernier et **ayant pour objet la coopération sectorielle et les échanges avec ce pays**. Les sanctions prévoient, entre autres, une limitation de l'accès aux marchés européens de capitaux pour les entités financières russes et l'embargo sur l'échange d'armes et de technologies à double usage. En septembre dernier, ces sanctions ont été renforcées et la liste des destinataires a été élargie, comme l'indique le Communiqué de presse afférent. La liste des personnes soumises à un gel des avoirs et à une restriction de voyage a en outre été mise à jour; elle compte actuellement 119 individus et 23 entités. Les dernières mesures restrictives s'appliquent également aux personnes et aux entités qui collaborent avec les groupes séparatistes du Donbass.

La dernière réunion du Conseil des "Affaires étrangères" s'est tenue le 20 octobre dernier et à cette occasion les membres se sont félicités de la signature du Protocole de Minsk et du Mémorandum de Minsk; le Conseil a en outre réaffirmé l'importance de la mission d'observation de l'OSCE dans leur mise en oeuvre. Pour ce qui est de l'affaire du vol MH17, le Conseil a invité à autoriser l'accès au site de la catastrophe pour permettre la reprise de l'enquête et le rapatriement des restes des victimes. S'agissant de l'impact humanitaire de la crise, le Conseil a réaffirmé le soutien de l'Union en faveur de la population touchée par le conflit. Ce soutien s'est traduit par l'octroi d'une aide de **63 million d'euros** par la Commission européenne et les États membres. Le Conseil s'est en outre félicité de la ratification, par le Parlement européen, de l'Accord d'association. En ce qui concerne la Crimée et Sébastopol, le Conseil a déclaré que l'Union européenne ne reconnaît pas les élections qui se sont déroulées le 14 septembre.

Le **Parlement européen** s'est prononcé à plusieurs reprises sur la question ukrainienne, en adoptant une série de résolutions. Il convient de signaler notamment la Résolution sur la situation en Ukraine et l'état des relations UE-Russie du 18 septembre dernier. Dans cette résolution, le Parlement se félicite de la signature de l'accord de Minsk et invite les parties à respecter le cessez-le-feu. En outre, le Parlement condamne la Fédération de Russie pour la *"guerre hybride non déclarée qu'elle mène contre l'Ukraine"* et rappelle son engagement envers l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières de l'Ukraine, ainsi que le *"droit de l'Ukraine à faire le choix de l'Europe"* et réaffirme que *"la communauté internationale ne reconnaîtra pas l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol ni les tentatives de création de quasi-républiques dans le Donbass"*. Le Parlement soutient en outre les sanctions adoptées à l'encontre de la Fédération de Russie et invite la Commission européenne à évaluer l'impact des sanctions russes dites de représailles, qui prévoient des restrictions aux commerce de certaines typologies de produits originaires de l'Ue, notamment les produits maraîchers et laitiers, en exhortant l'exécutif européen à étudier des mesures de soutien aux producteurs touchés par ces restrictions. En ce qui concerne l'urgence humanitaire dans l'est de l'Ukraine, le Parlement salue la décision de la Commission européenne de mobiliser 22 millions d'euros en faveur de l'aide humanitaire et appelle à une action urgente. Il convient également de signaler la Résolution sur la situation en Ukraine du 17 juillet dernier par laquelle le Parlement s'est félicité de la signature des dispositions restantes de l'Accord d'association, y compris la zone de libre-échange, et a réaffirmé que l'Accord ne constitue pas l'objectif ultime de ses relations avec l'Union européenne, en soulignant que l'Ukraine, au même titre que n'importe quel État du partenariat oriental, peut introduire une demande d'adhésion.

Pour ce qui est de la **Commission européenne**, il convient de signaler que le 5 mars dernier la Commission a approuvé un Paquet de soutien à l'Ukraine qui prévoit des mesures concrètes de nature économique et financière pour un total de **11 milliards d'euros**. Le 19 avril dernier la Commission a créé un groupe de soutien pour l'Ukraine visant à assurer aux autorités du pays toute



l'aide possible, aussi bien du point de vue politique qu'économique, pour appuyer le processus de stabilisation.

La Commission participe en outre à une série **d'entretiens trilatéraux** avec la Russie et l'Ukraine, portant sur l'accès de cette dernière à la **zone de libre-échange**. À l'issue des entretiens qui se sont déroulés mi-septembre, l'Union européenne a décidé de reporter au 1er janvier 2016 la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange avec l'Ukraine, pour permettre la tenue des consultations trilatérales visant à répondre aux préoccupations exprimées par Moscou, dans le cadre du processus de paix global.

La Commission joue en outre un rôle actif d'intermédiaire dans les **entretiens trilatéraux** avec Moscou et Kiev pour le règlement du contentieux en matière de **fourniture de gaz** de la Russie à l'Ukraine. Le 26 septembre dernier un accord de principe a été atteint à Berlin, établissant la reprise des livraisons de gaz russe à Kiev, après l'interruption décidée par la Russie au mois de juin à la suite du refus de l'Ukraine de payer le prix imposé par Moscou. À l'issue d'un processus de négociation intense et prolongé, un Accord a été officiellement signé le 30 octobre à Bruxelles entre la Russie, l'Ukraine et la Commission européenne avec un protocole contraignant qui assure les livraisons de gaz à Kiev jusqu'à mars 2015.