

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Mardi 7 octobre 2014
16 h 30

Commission des affaires européennes

Communication de la présidente Danielle Auroi sur la situation en Ukraine



**Communication sur l'évolution de la situation en
Ukraine depuis l'été 2014**
de la Présidente Danielle Auroi

Réunion de commission du 7 octobre 2014.

Le 23 juillet dernier, j'évoquais devant vous les risques d'aggravation de la crise ukrainienne, suite au tir d'un missile contre un avion civil de la Malaysian Airlines. Alors qu'une précédente communication du 15 juillet reflétait nos espoirs d'améliorations de la situation, au retour de notre mission effectuée à Kiev et à Odessa début juillet, cet événement tragique nous faisait redouter le pire.

Il m'a donc paru important de faire un nouveau point aujourd'hui, en vous présentant les nouvelles évolutions importantes en cours depuis l'été.

Tout d'abord, s'agissant de **l'enquête sur le tir contre l'avion de la Malaysian (298 morts)**, la responsabilité directe de ce drame n'a pu encore être clairement établie. Certes un premier rapport a été rendu public le 9 septembre : il exclut la piste d'une erreur technique ou humaine et il en résulte clairement que l'avion a bien été abattu, par un équipement lourd.

L'a-t-il été suite au tir d'un missile sol-air de type Buk venant de Russie, comme certains experts le suspectent ? Ce document intermédiaire, qui expose les premières conclusions du Bureau d'enquête néerlandais, fondées sur des éléments tirés des boîtes noires analysées au Royaume-Uni, ne permet pas de l'affirmer clairement. Pour des raisons de sécurité, les inspecteurs néerlandais n'ont pas pu se rendre sur les lieux du crash et une enquête

complémentaire sera nécessaire avant la publication du rapport final attendu pour... l'été 2015.

Mais l'été 2014 a été également le théâtre d'autres événements et évolutions.

Sur le terrain militaire, la situation s'est détériorée : selon un rapport de l'ONU, le nombre de morts dans l'Est de l'Ukraine était passé à plus de 2 000 au 10 août, ce qui a représenté un doublement en l'espace de quinze jours, le nombre de blessés s'élevant alors à plus de 5 000 (chiffres regroupant les victimes civiles, très nombreuses, et militaires). Depuis ces chiffres ont encore augmenté. Selon un rapport publié le 3 octobre par le Haut Commissariat pour les réfugiés, le nombre de tués dans la crise ukrainienne est maintenant estimé à environ 3600 personnes. Il convient de ne pas oublier non plus les « déplacés » dont le nombre, selon l'ONU toujours, s'élève à 800 000.

Au cours de l'été, il y a eu des avancées de l'armée ukrainienne sur Donetsk et Lougansk mais Kiev n'est pas parvenue à couper l'approvisionnement des séparatistes depuis la Russie, ni à isoler les rebelles de ces villes.

L'affaire des « convois humanitaires » russes a entraîné des tensions supplémentaires. Les Ukrainiens et les Occidentaux y ont vu une manœuvre de diversion, pour détourner l'attention des medias pendant que Moscou augmentait son aide militaire. Ces camions, dont le contenu n'a en grande partie pas pu être inspecté, sont restés bloqués un certain temps à la frontière, les Occidentaux redoutant qu'ils ne dissimulent des livraisons d'armements ou ne servent ensuite de prétexte à une intervention de la Russie, en cas d'incidents lors de leur passage dans les zones non sécurisées. Finalement certains de ces camions ont pu entrer en Ukraine et livrer une partie de leur chargement, avant de repartir en Russie.

Par ailleurs **des bombardements importants de l'artillerie russe ont eu lieu le long de la frontière**, laissant aux séparatistes une zone tampon leur permettant de recevoir des livraisons. Les **bombardements de zones habitées** ont poussé dans le camp des séparatistes de nombreux habitants de la région et fait basculer une partie de ceux qui se disaient « neutres ».

Malgré les progrès de l'armée ukrainienne sur le terrain au début de l'été, Vladimir POUTINE, en fournissant des renforts massifs à ses alliés séparatistes à partir de la mi-août, a réussi à mettre l'armée ukrainienne à genoux. Le Président POROCHENKO a été contraint de signer un **cessez-le-feu et un « accord de paix » le 5 septembre à Minsk**, et à se désengager de la zone contrôlée par les rebelles. Officiellement il s'est déclaré très satisfait de cet accord, disant espérer qu'il constituera la base d'une solution pacifique au conflit. Il a du moins réussi ainsi à éviter la descente des séparatistes jusqu'à Marioupol, qui leur aurait ouvert un nouvel accès à la mer Noire, et il a évité la reprise de Slaviansk (qui avait été durement reconquise le 5 juillet).

Ce cessez-le-feu a été violé à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, révélant la fragilité de la situation sur le terrain. Il divise par ailleurs la classe politique : le Premier Ministre, Arseni IATSENIUK, affiche une attitude beaucoup plus radicale que le Président POROCHENKO. Il accuse Vladimir POUTINE de vouloir « éliminer l'Ukraine en tant que pays indépendant » et demande la protection de l'OTAN.

De leur côté, les séparatistes signataires de l'accord ont déclaré que le cessez-le-feu ne signifie pas qu'ils ont renoncé à se séparer de l'Ukraine.

Les divers représentants de l'Union européenne, s'ils ont salué cet accord, ont déclaré espérer qu'il sera un premier pas vers une solution politique durable, fondée sur le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Le porte-parole de Mme ASHTON a précisé que le contrôle permanent de la frontière et le retrait des groupes armés illégaux et des forces russes opérant illégalement sur le territoire ukrainien devraient faire partie intégrante de cette solution. Mme ASHTON a précisé en outre le 15 septembre que l'Union européenne continuait à condamner l'annexion illégale de la Crimée. Le Président BARROSO a pour sa part souligné que les relations entre l'Union européenne et la Russie subiraient des dommages « irréversibles » si la question de l'Ukraine n'était pas résolue selon les principes internationaux, dans le respect de la souveraineté de l'Ukraine.

Le Président POROCHENKO a consenti à cet accord pour des raisons militaires mais aussi politiques. En effet **une échéance importante se profile, celle des élections législatives anticipées** qu'il a annoncées pour le **26 octobre**. Il a tout fait pour les obtenir, ce qui n'était pas évident au départ. Lors de notre mission en Ukraine début juillet, les conditions pour l'organisation de telles élections n'étaient pas remplies. C'est dans cette perspective que la coalition gouvernementale à la Rada s'est auto-dissoute le 24 juillet. Aux termes de la législation ukrainienne, le Président a le droit de provoquer des législatives anticipées si une nouvelle coalition n'est pas formée un mois après la dissolution de la précédente : il peut alors dissoudre la Rada deux mois plus tard, ce qui en l'espèce a donc ouvert cette possibilité au plus tôt pour fin octobre.

Le Président POROCHENKO espère bien sûr de ces élections une majorité solide qui le soutienne, pour en finir avec l'actuel Parlement qui, élu en 2012, compte encore de nombreux oligarques et ex-partisans de Viktor IANOUKOVITCH, ce qui l'empêche de mener à bien des réformes de fond, par exemple dans le domaine de la lutte contre la corruption. Or, les vagues de mobilisation qui ont envoyé sur le front de l'Est des soldats mal entraînés, mal équipés et qui sont morts en grand nombre (officiellement 900, sans doute plus) ont entraîné, en l'absence de succès réels sur le terrain, de nombreuses critiques à son égard. Cela risquait de le mettre en difficulté à l'approche des législatives.

La situation a également évolué au regard de l'accord d'association Union européenne/Ukraine. Début juillet lors de notre mission – ainsi que nous l'avons rappelé dans notre communication du 15 juillet – la ratification de cet accord par la Rada semblait loin d'être acquise. Or **le 16 septembre, le Parlement ukrainien** (à l'unanimité des présents) **et le Parlement européen** ont ratifié, au même moment et en duplex, cet accord « historique » qui avait été fin 2013 à l'origine des événements de la place Maïdan. Formellement, il doit encore être ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union, pour entrer en vigueur de façon définitive. Tant que ce processus ne sera pas achevé, l'accord d'association ne peut entrer en vigueur qu'à titre provisoire.

La ratification par la Rada concrétise bien sûr l'éloignement du giron de la Russie ; d'ailleurs Moscou a immédiatement rétorqué en annonçant un renforcement de son dispositif militaire « dans la zone de Crimée ». **Cependant** la veille, visiblement pour calmer Moscou, **la Commission européenne a annoncé**, à l'issue d'une réunion tripartite avec l'Ukraine et la Russie, **que l'accord de libre-échange ne rentrerait pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2016...** et ce alors même que le Président POROCHENKO venait d'annoncer son entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2014...

Par lettre en date du vendredi 26 septembre, le Secrétaire d'État aux Affaires européennes, Harlem DÉsir, a saisi notre Commission d'une demande d'examen en urgence du texte autorisant ce report, inscrit à l'ordre du jour du Conseil du lundi 29 septembre et j'ai donc été amenée à autoriser la levée de la réserve parlementaire.

Ce report de quinze mois devra être mis à profit pour tenter de convaincre Vladimir POUTINE que les produits européens qui entreront libres de droits en Ukraine ne se retrouveront pas systématiquement sur le marché russe, en y créant une concurrence déloyale. Lors des discussions qui ont eu lieu au cours de l'été entre l'Union européenne et la Russie, pour tenter de cerner les points de l'accord d'association qui pourraient poser problème, la Russie a en effet soulevé plus de 2 000 objections...

Dans un récent courrier adressé au Président BARROSO, Vladimir POUTINE a demandé à l'Union européenne de s'engager à amender l'accord d'association sur ces quelque 2 000 points. Le Président de la Commission a en réponse réaffirmé sa disponibilité pour discuter des préoccupations russes, mais a exclu toute modification sur le contenu de l'accord. En outre il a, à cette occasion, mis en garde Vladimir Poutine contre d'éventuelles représailles commerciales visant l'Ukraine.

Dans l'intervalle, entre le 1^{er} novembre 2014 et le 1^{er} janvier 2016, le volet politique de l'accord entre donc seul en vigueur, mais la diminution anticipée et unilatérale des tarifs douaniers dont bénéficie l'Ukraine sur le marché européen jusqu'à fin octobre va être prorogée jusqu'au début 2016, ce qui n'est pas négligeable pour cette économie en pleine récession.

L'entrée en vigueur du volet politique concerne notamment des dispositions importantes du titre « Justice, liberté et sécurité » de l'accord, telles que celles relatives à la lutte contre la corruption et la criminalité. Simultanément une mission civile PSDC (EUAM Ukraine) va être mise en place pour réformer le secteur de la sécurité civile en Ukraine.

Je rappelle que notre Commission a déposé le 10 juin 2014 un rapport d'information faisant le point sur les accords d'association avec l'Ukraine mais également avec la Géorgie et la Moldavie, et rappelant la politique de Partenariat oriental dans laquelle ces accords s'inscrivent.

Si l'établissement d'une zone de libre-échange complet et approfondi constitue le pilier de ces accords, il ne faut pas sous-estimer l'importance du « volet politique ». En effet, parmi les principes généraux de l'accord figurent plusieurs « éléments essentiels », dont la violation par l'une ou l'autre des parties pourrait entraîner l'adoption de mesures spécifiques de rétorsion, pouvant aller jusqu'à la suspension de son application. Il s'agit notamment du respect des principes démocratiques, des droits humains et des libertés fondamentales. L'association a en effet pour objectif de favoriser un rapprochement graduel entre les parties sur la base de valeurs communes.

Le Parlement ukrainien a par ailleurs voté, en même temps que la ratification de l'accord d'association, **deux lois qui vont dans le sens de l'« accord de paix »** conclu à Minsk début septembre :

– la première loi donne aux villes et villages sous contrôle rebelle la possibilité d'être administrés de façon autonome pendant un délai de trois ans. Les habitants de ces zones seront appelés à élire leurs dirigeants locaux au cours d'élections partielles qui auront lieu le 7 décembre ;

– une seconde loi prévoit une large amnistie pour les combattants des régions de l'Est, à l'exception de ceux qui ont commis des crimes de guerres (notamment meurtres, viols et actes de terrorisme). Devraient être ainsi exclus de cette amnistie les responsables de la destruction en vol du Boeing de la Malaysian, selon la presse ukrainienne.

Pour autant, **l'avenir de ces mesures d'apaisement est loin d'être assuré, les séparatistes ayant d'emblée indiqué qu'ils rejetaient la proposition de plus grande autonomie et réclamaient leur indépendance.**

Enfin, ce panorama de l'évolution de la situation en Ukraine depuis cet été serait loin d'être complet sans l'évocation des sanctions de l'Union européenne et de la livraison des fameux Mistral.

Pour ce qui concerne les sanctions : le 29 juillet, les ambassadeurs de l'Union européenne se sont mis d'accord pour l'entrée en vigueur, à compter du 1^{er} août, de **sanctions à caractère économique** visant la Russie, en lien avec les actions de celles-ci pour déstabiliser la situation dans l'Est de l'Ukraine. Elles ont une durée prévue de douze mois, avec une clause de révision au bout de trois mois (donc fin octobre). Elles consistent en :

– une limitation de l'accès de la Russie aux marchés de capitaux de l'Union européenne ;

– un embargo sur l'importation et l'exportation d'armes et de matériel connexe de et vers la Russie. Il a été alors prévu que les contrats déjà signés ne seraient pas concernés (donc, les Mistral...). L'exportation à des fins militaires des matériels à double usage, civil et militaire, est également interdite ;

– la soumission à des autorisations préalables de l'Union européenne des exportations vers la Russie de certains équipements et technologies liés à l'énergie (devraient être refusés notamment les produits destinés à l'exploration et la production pétrolière en eau profonde et les projets de pétrole de schiste).

La liste des personnes et entités sanctionnées par les gels d'avoirs a par ailleurs été augmentée (8 personnes et 3 entités supplémentaires).

Le 8 septembre le Conseil de l'Union européenne a adopté de **nouvelles sanctions** mais retardé leur entrée en vigueur, afin de laisser à la Russie un délai pour remplir les conditions définies dans les conclusions du Conseil européen du 30 août. Parmi celles-ci : le retrait immédiat des moyens et forces militaires russes en Ukraine, le

contrôle de la frontière russo-ukrainienne par l'OSCE, la libération des citoyens ukrainiens emprisonnés illégalement en Russie.

En l'absence d'efforts de la Russie pour remplir ces conditions, ces sanctions complémentaires **sont entrées en vigueur le 12 septembre**. Il s'agit de sanctions dites « **de niveau 3** », à **fort impact économique**. Elles comportent :

– des mesures visant les groupes pétroliers Gazprom Neft, Rosneft et Transneft : le financement de la dette de ces trois grandes entreprises du secteur énergétique, ainsi que celui de trois grandes entreprises russes du secteur de la défense, n'est plus autorisé ;

– une interdiction d'accorder des prêts à cinq grandes banques publiques russes, déjà sanctionnées par ailleurs fin juillet ;

– l'interdiction de fournir, directement ou indirectement, des services nécessaires à l'exploration et la production de pétrole en eau profonde (alors que fin juillet il s'agissait d'un régime de soumission à autorisation) ou des services nécessaires à des projets dans le domaine du schiste bitumineux en Russie ;

– l'élargissement à neuf sociétés mixtes de l'interdiction d'exporter des biens à double usage civil et militaire ;

– enfin un nouvel allongement de la liste des personnes concernées par les interdictions de visas et gels d'avoirs : 24 personnes supplémentaires, associées à des actions menées contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine (notamment des vice-présidents de la Douma et de la commission des affaires étrangères de la Douma ayant, entre autres, voté en faveur du projet de loi sur l'adhésion de la Crimée à la Russie). Ceci porte à 119 le nombre de personnes visées par les « sanctions ciblées ».

Face à ce nouveau train de sanctions, Moscou a annoncé son intention de préparer de nouvelles mesures de rétorsion, notamment des restrictions aux importations de certaines voitures ou de produits de l'industrie légère. Une interdiction de survol de son espace aérien serait également à l'étude. **Jusqu'à présent ces menaces n'ont pas été mises à exécution**. De plus un accord intérimaire a pu être négocié, visant à rétablir jusqu'en avril 2015 les

flux de gaz russe vers l'Ukraine. **Toutefois Moscou semble avoir inscrit certaines personnalités européennes sur une « liste noire »** et a ainsi refusé récemment l'entrée sur le territoire russe à Rébecca HARMS, co-présidente du groupe des Verts au Parlement européen. Cet incident a conduit le Président du Parlement européen à demander le 1^{er} octobre à la Russie de publier le nom des personnes touchées par des mesures restrictives et de communiquer clairement les raisons pour lesquelles on leur interdit de rentrer dans le pays.

La Russie a fait savoir le 28 septembre, par son ministre des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, qu'elle ne changera pas sa position sur l'Ukraine sous l'influence des sanctions occidentales. Officiellement, elle prétend garder une position très réservée dans ce conflit, dont elle estime que la solution ne dépend pas d'elle puisque, déclare-t-elle, elle n'apporte pas d'aide militaire aux séparatistes de l'Est ukrainien.

Parallèlement à la « montée en puissance » des sanctions européennes, **la pression s'est accrue cet été sur la France pour qu'elle renonce à la vente des navires Mistral.** Le Président François HOLLANDE avait assuré fin juillet que la livraison du premier navire prévue fin octobre aurait bien lieu, mais que la livraison du second, prévue l'année prochaine, dépendrait de l'attitude de la Russie.

Le 3 septembre, il a annoncé sa décision de suspendre la livraison du premier Mistral, estimant que les conditions pour un tel accord n'étaient « pas à ce jour réunies ».

A l'occasion du sommet de l'OTAN le 4 septembre il a précisé ces conditions : il faudra notamment, outre le respect du cessez-le-feu dans l'Est de l'Ukraine, qu'un « règlement politique » soit trouvé à la crise. Mais « *dès lors que les conditions seront réunies – c'est tout à fait possible aux mois d'octobre ou de novembre – les bateaux pourront être livrés* » a nuancé le Président de la République, qui a démenti par ailleurs avoir été sous pression de ses partenaires occidentaux au sujet de la livraison des navires.

Rappelons que la vente à la Russie de deux Mistral, conclue en juin 2011, avait été évaluée à environ 1,2 milliard d'euros par le gouvernement français de l'époque. Le premier bâtiment a été baptisé

« Vladivostok », et le second doit s'appeler « Sébastopol », du nom du grand port de Crimée, annexé cette année par la Russie. Il s'agit de navires de guerre polyvalents pouvant transporter des hélicoptères, des chars ou accueillir un état-major embarqué. Les Mistral sont aussi les plus gros navires de guerre français, après le porte-avions Charles-de-Gaulle.

Actuellement, la situation demeure toujours précaire sur le terrain de l'Est ukrainien : l'accord de cessez-le-feu du 5 septembre ayant entraîné une désescalade, mais non stoppé complètement les combats, il a été renforcé le 20 septembre par un nouvel accord destiné à renforcer cette trêve fragile : les belligérants ont convenu de retirer graduellement leur artillerie lourde des zones de combats, et de permettre la création d'une « zone tampon » démilitarisée de 30 km dans l'Est de l'Ukraine ...

Le 24 septembre, le Premier ministre ukrainien a appelé à la tribune de l'ONU les Occidentaux, dont l'Union européenne, à ne pas lever leurs sanctions tant que l'Ukraine n'aura pas retrouvé « l'intégralité de son territoire ».

Depuis, les combats se sont poursuivis dans l'Est et le nouvel accord de cessez-le-feu n'a pu empêcher de nouveaux morts... L'Union européenne a donc décidé, le 30 septembre, de maintenir ses sanctions contre la Russie (en attendant le réexamen prévu le 31 octobre). Les populations civiles continuent à payer un lourd tribut: dix morts pour la seule journée du 1^{er} octobre, où un obus est tombé à cinq mètres d'une école...

Ce week-end et hier lundi, la situation ne s'est pas améliorée : des tirs à l'arme lourde ont continué à retentir à proximité de l'aéroport de Donetsk, maintenant principal abcès de fixation de la guerre contre les pro-russes. En un mois de cessez-le-feu théorique, au moins 80 personnes, civiles et militaires, ont péri dans les combats. L'OSCE, chargée de surveiller le cessez-le-feu, a annoncé l'envoi des premiers drones chargés d'aider à repérer plus facilement les auteurs des violations de la trêve (chaque partie s'en rejetant les responsabilités...).

Le règlement politique du conflit s'annonce encore plus difficile. Ainsi, alors que la loi votée le 16 septembre par la Rada

prévoyait l'organisation d'élections locales le 7 décembre dans les zones de l'Est auxquelles est accordé un « statut spécial », les dirigeants des deux « Républiques populaires » autoproclamées de Donetsk et de Lougansk ont annoncé leur intention de tenir leur propre scrutin le 2 novembre. Ils ont en outre annoncé que ces élections seront non seulement législatives, mais aussi présidentielles, soulignant ainsi qu'ils ne renonceront pas à leur revendication d'indépendance.

Fin septembre également, **le Président Porochenko a annoncé une stratégie** prévoyant 60 réformes et programmes spéciaux, **visant à ce que l'Ukraine puisse demander à l'Union européenne une adhésion dans six ans, soit en 2020.** Il a simultanément annoncé que l'Ukraine allait renoncer prochainement à son statut de non-aligné, ce qui ouvrirait à terme la voie à son entrée dans l'OTAN.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer devant notre Commission, la position officielle de la France est la suivante : **il ne faut pas confondre l'association, à laquelle nous sommes favorables, avec l'adhésion.** La signature de l'accord d'association ne doit pas être considérée comme un premier pas vers l'adhésion : il s'agit en fait de deux processus différents. Nous l'avons répété à nos amis ukrainiens, lors de la mission que j'ai conduite à Kiev et Odessa début juillet avec plusieurs d'entre vous. **Malheureusement une certaine confusion persiste sur ce point,** favorisée – il faut bien le dire – par l'ambiguïté entretenue dès le départ par certains États membres. Il est clair qu'une meilleure concertation sur cette question au sein de l'Union européenne aurait été souhaitable.

Compte tenu des évolutions intervenues depuis cet été, je vous propose l'adoption des conclusions suivantes.

PROPOSITION DE CONCLUSIONS

La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 216 à 218 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la décision du Conseil du 29 septembre 2014 modifiant la décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants (COM(2014) 609 final – E 9701),

Vu ses précédentes conclusions du 10 juin 2014,

1. Se félicite de la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine intervenue simultanément le 16 septembre 2014 au Parlement ukrainien et au Parlement européen ;

2. Souhaite que la ratification de cet accord par l'ensemble des Etats membres intervienne dans les meilleurs délais ;

3. Prend acte du report de l'entrée en vigueur du volet commercial de l'accord au 1^{er} janvier 2016 ;

4. Se félicite de l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2014 du volet politique de l'accord et souligne qu'elle devra favoriser l'exercice d'une vigilance nécessaire vis-à-vis du processus de réformes attendu en Ukraine ;

5. Souligne que le processus d'association est un processus distinct du processus d'adhésion, avec lequel il ne doit pas être confondu ;

6. Appelle les parties en conflit dans l'Est ukrainien au respect des populations civiles ;

7. Insiste sur la nécessité de la poursuite du dialogue diplomatique pour une résolution de la crise ukrainienne ;

8. Soutient, dans l'attente de cette résolution de la crise, la politique des sanctions contre la Russie mise en place par l'Union européenne.