

L'UE et l'Ukraine : Le temps d'une pause

Par Balázs Jarábik, Gwendolyn Sasse, Natalia Shapovalova et Thomas de Waal

Article, 27 février 2018

Cette publication s'inscrit dans le cadre du projet [Reforming Ukraine](#) du Carnegie Endowment for International Peace. Le projet est soutenu en partie par le Centre d'études internationales et d'Europe de l'Est (Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, ZOiS) et Open Society Foundations.

L'Ukraine et l'UE sont plus proches que jamais. Mais les événements des quatre dernières années ont également démontré à quel point elles sont encore éloignées en termes de capacités économiques, de gouvernance et de vision pour l'avenir.

L'idée de l'intégration européenne a séduit les élites ukrainiennes et mobilisé la société qui lui apporte son soutien. Même si la confiance accordée par le public aux promesses des élites a diminué, le soutien du public à l'UE demeure solide. Selon un sondage de décembre 2017, 50 pour cent étaient en faveur de [l'intégration européenne](#), soit une légère baisse par rapport au pic de 59 % atteint en 2014, mais un résultat beaucoup plus important que les quelques 16 % d'Ukrainiens en faveur d'une intégration avec l'Union économique eurasiennne dirigée par la Russie. Il existe une opposition à l'UE de la part de [l'extrême gauche](#) et des [groupes d'extrême droite](#), mais elle n'est pas plus importante que dans les États membres actuels de l'UE. Alors que les élections présidentielles et parlementaires de 2019 approchent, une rhétorique de [l'Ukraine souveraine](#) – qui n'admet aucune directive issue des programmes politiques de l'Est ou de l'Ouest – fait son apparition dans les [rangs de l'opposition](#) et [même au sein de l'administration présidentielle](#).

Le niveau élevé de soutien public apporté à l'UE reflète à quel point la situation de l'Ukraine a évolué depuis 2014. La révolution de l'Euromaidan, l'annexion russe de la Crimée, la guerre du Donbass et les sanctions occidentales contre la Russie ont éloigné l'Ukraine de son ancienne politique étrangère multi-vectorielle d'équilibrage entre l'Occident et la Russie.

Le vecteur européen est désormais institutionnalisé sous la forme de l'Accord d'association entre l'UE et l'Ukraine qui est pleinement entré en vigueur en septembre 2017. Ce fut une [affirmation impressionnante](#) du « soft power » de l'UE. L'Etat ukrainien peut bénéficier d'une aide globale d'environ 15 milliards d'euros (environ 18,5 milliards de dollars), de la présence croissante des institutions de l'UE et de près de 400 projets d'assistance technique de l'UE et des États membres sur le terrain.

Certains avantages sont immédiatement disponibles. Grâce à l'accord finalement conclu le 11 juin, près de [400 000 Ukrainiens se sont rendus](#) sans visa dans l'espace Schengen de l'UE en 2017. Même si cela représente moins de 1 pour cent de la population ukrainienne, dont la majeure partie continue à vivre dans la [pauvreté](#) et n'a pas les moyens de voyager, ce changement revêt une importance symbolique plus large : [un-quart des Ukrainiens le considéraient](#) comme le principal événement politique de 2017.

Pourtant, le plus dur reste à faire et la poursuite du rapprochement avec l'UE ne se fera pas aussi facilement. Kiev est contrariée par le fait qu'une relation renforcée avec l'UE n'ait pas apporté une perspective d'adhésion ou le type d'assistance financière à grande échelle dont les nouveaux Etats membres ont bénéficié. Le gouvernement a [élaboré un plan ambitieux](#) : rejoindre l'espace Schengen de l'UE, l'union douanière, l'union de l'énergie et le marché unique numérique. Selon le président Petro Porochenko, l'Ukraine [peut être intégrée dans l'UE](#) par domaine de compétence, puis « la question de l'adhésion serait ensuite une formalité et une question de temps ».

Ce programme semble trop ambitieux, d'autant plus que l'Ukraine est [à la traîne](#) dans la [mise en œuvre de l'Accord d'association](#). Dix des quatre-vingt-neuf dispositions légales, soit 11 pour cent, ont été à peu près mises en œuvre en 2017 selon des observateurs indépendants. Les ambitions déclarées sont également démenties par [l'absence de capacités](#) dans les hauts niveaux d'administration. La réforme de l'administration publique est en cours et les acteurs clés deviennent plus compétents, comme le bureau du vice-premier ministre en charge de l'intégration européenne, mais le gouvernement est encore loin d'être en mesure de mener efficacement les réformes liées à l'intégration européenne.

Cet écart entre ambitions et réalités accrédite les soupçons selon lesquels une grande partie de l'élite dirigeante se contente d'imiter l'intégration européenne, comme l'ont fait leurs prédécesseurs avant 2014, et se livrent à une « [européanisation déclarative](#) » – une expression inventée en 2000. Certains hommes politiques faisant autorité considèrent principalement l'UE comme une [ressource déclarative](#) pour l'élite, qui souhaite maintenir le soutien occidental tel qu'il se manifeste par ses sanctions contre la Russie, son engagement sur les accords de Minsk et son aide économique. Pire : dans leurs écrits, certains observateurs évoquent une « [contre-révolution](#) » en Ukraine, où les mêmes élites qui ont été portées au pouvoir par l'Euromaidan sur des slogans pro-UE sabotent à présent les réformes.

En privé, nombreux sont ceux qui partagent cette vision sceptique à Bruxelles. Un consensus se fait actuellement sur lequel il est peu probable que l'Ukraine bénéficie d'une solution miracle grâce aux réformes soutenues par l'UE, à quoi s'ajoute une frustration croissante que le pays revienne au statu quo et conserve de nombreuses caractéristiques d'un Etat capturé. Cela restera la tendance générale pour le futur proche car le gouvernement se concentre presque intégralement sur les élections de 2019 et est donc enclin à ignorer les recommandations politiques occidentales.

La période à venir verra l'UE consolider les réalisations menées à bien en Ukraine au cours des quatre dernières années. Il est à espérer que l'Accord d'association soit un engagement solide qui maintiendra l'Ukraine sur la bonne voie malgré l'agitation potentielle créée par les élections. La relation UE-Ukraine est également cimentée par un facteur clé : une méfiance partagée à l'égard de la Russie. Ainsi, plutôt que se retirer de l'Ukraine, l'UE reprend son souffle et espère que le pays traversera les élections de 2019 sans trop de difficultés.

UNE REPONSE TECHNOCRATIQUE A DES PROBLEMES POLITIQUES ?

L'UE est désormais liée à l'Ukraine – ainsi qu'à la Géorgie et à la Moldavie – par leur Accord d'association (AA). Cet accord couvre un éventail de secteurs dans lesquels des réformes sont prévues en matière de rapprochement avec les normes européennes, et notamment dans les secteurs suivants : énergie, transports, protection de l'environnement, coopération industrielle, développement social et protection sociale, égalité des droits, protection des consommateurs, éducation et coopération culturelle. Les trois quarts de l'accord couvrent l'accord économique connu sous le nom de Zone de libre-échange approfondi et complet (DCFTA), qui offre à l'Ukraine un meilleur accès aux marchés de l'UE.

L'AA comprend également un dialogue politique sur les réformes liées à l'association politique, aux institutions démocratiques, aux droits de l'homme et à la convergence dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité. Ce volet politique n'est pas contraignant mais revêt une grande valeur symbolique en ce qu'il incarne les aspirations européennes de l'Ukraine. Pour la société civile, l'accord est [lié à l'espoir](#) de réduire la mainmise des oligarques sur l'État et de rendre les dirigeants du pays responsables envers la société.

Le DCFTA établit une nouvelle relation économique avec l'UE en promettant l'accès au marché unique de l'UE, sous réserve du respect des Normes réglementaires de l'UE sur la sécurité alimentaire, les marchés publics, la politique de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et industrielle, ainsi qu'une multitude d'autres questions.

Jusqu'à présent, les mesures commerciales autonomes nouvellement adoptées n'ont eu qu'un impact mineur. Dans l'ensemble, cependant, le DCFTA a aidé les exportations vers [l'UE à atteindre 35,4 %](#) de toutes les exportations en 2017, alors que le volume total des exportations est en grande partie retourné aux niveaux d'avant la crise.

Il existe des questions quant à la capacité globale de l'Ukraine à relever les défis proposés par le DCFTA. Comme l'a montré un récent [rapport de l'institut Chatham House](#), l'acquis de l'UE a été développé en vue de permettre aux économies de marché avancées de former un marché unique, plutôt que pour des pays qui luttent afin de moderniser leurs économies et leur gouvernance tels que l'Ukraine. Comme [l'affirme le rapport](#), les défis institutionnels que les réformes visent à résoudre – capacités administratives limitées, faiblesse de l'état de droit et faiblesse de l'économie – sont aussi ceux qui entravent la mise en œuvre de l'AA et du DCFTA et qui sont à l'origine de la lenteur du processus de rapprochement.

[Un autre problème](#) est lié au fait que la libéralisation complète du commerce et l'intégration réglementaire avec l'UE, telles que prévues par l'accord, pourraient imposer des coûts aux acteurs nationaux qui ne sont pas compensés par l'aide correspondante de l'UE, comme cela s'est passé en Europe centrale. Certains de ces coûts peuvent être politiques. Par exemple, l'impact du DCFTA est susceptible d'être inégal dans l'ensemble de l'Ukraine. Le processus de mise en œuvre du DCFTA implique des changements structurels significatifs dans l'économie du pays et entraîne des [coûts qui affecteront de manière disproportionnée](#) le sud-est de l'Ukraine, où se situe la majeure partie des industries lourdes. Les bénéfices attendus de la croissance dans les secteurs de l'agriculture et de l'informatique ne compenseront probablement pas les pertes dues à la contraction des industries lourdes et inefficaces de l'Ukraine. Cela pourrait entraîner une opposition plus forte aux réformes économiques globales et relancer de vieilles divergences régionales.

Jusqu'à présent, les efforts de restructuration de l'économie en Ukraine n'ont pas été accompagnés d'une aide aux industries locales, bien que cela constitue une pratique courante pour les candidats à l'adhésion. Alors que [les investissements du gouvernement ukrainien](#) subissaient la pression de l'austérité et étaient minés par la corruption, dans l'UE il n'y a aucune incitation à fournir ce niveau d'assistance à l'Ukraine. Le rejet en 2016 du [référendum néerlandais](#) sur l'AA était en partie motivé par des inquiétudes selon lesquelles, même si l'accord [n'inclut pas une perspective d'adhésion](#), l'Ukraine s'introduirait subrepticement dans l'UE avec un accès de facto aux fonds de cohésion et aux fonds régionaux.

UNE AIDE SANS PRECEDENT

On doit tout de même accorder à l'UE qu'elle a réagi rapidement à la crise ukrainienne de 2014 en allouant des fonds généreux à la stabilisation macroéconomique. Depuis lors, l'UE a mobilisé 3,4 milliards d'euros (plus de 4,2 milliards de dollars) par le biais de trois paquets d'aide macrofinancière (AMF) pour l'Ukraine, dont 600 millions d'euros sont encore en attente. C'est la plus grande AMF que l'UE ait jamais fournie à un pays non membre de l'UE. Deux milliards d'euros d'AMF supplémentaires ont été promis lors du sommet du partenariat oriental en décembre 2017, ce qui porterait le total du cadre d'assistance à 15 milliards d'euros (voir tableau 1).

Tableau 1 : Soutien de l'UE à l'Ukraine pour 2014-2020 (chiffres de novembre 2017)

SOURCE DE FINANCEMENT	ALLOUÉ (EN MILLIONS D'EUROS)*	DÉCAISSÉ (EN MILLIONS D'EUROS)*
Commission européenne (2014-2020)	Jusqu'à 4.975	3,689.2
1 Aide globale au développement (subventions)	1565	879.2
Enveloppe bilatérale, dont		
<i>Programme d'action annuel (PAA) pour 2014</i>	140-200	
<i>PAA (moyenne) pour 2015-2020</i>	780	
<i>Programme faitier (plus pour plus) pour 2015-2020</i>	240-300	
Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV)	200-250	
Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP)	20	
Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	15	
2 Assistance macrofinancière (y compris les nouveaux prêts convenus pour 2019)**	5410	2,810
Institutions financières internationales	Jusqu'à 8,000	5,700
Banque européenne d'investissement	Jusqu'à 3,000	3,000
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	5,000	2,700
Total général	14,800-15,000	9,389.2

*Calculs des auteurs basés sur les données du SEAE, de la Commission européenne et du rapport 2016 de la Cour des comptes européenne.

**Lors du sommet du Partenariat oriental de 2017, un nouveau plan d'assistance macrofinancière pour 2018-2019 d'un montant de 2 milliards d'euros a été convenu (Source : Parlement européen).

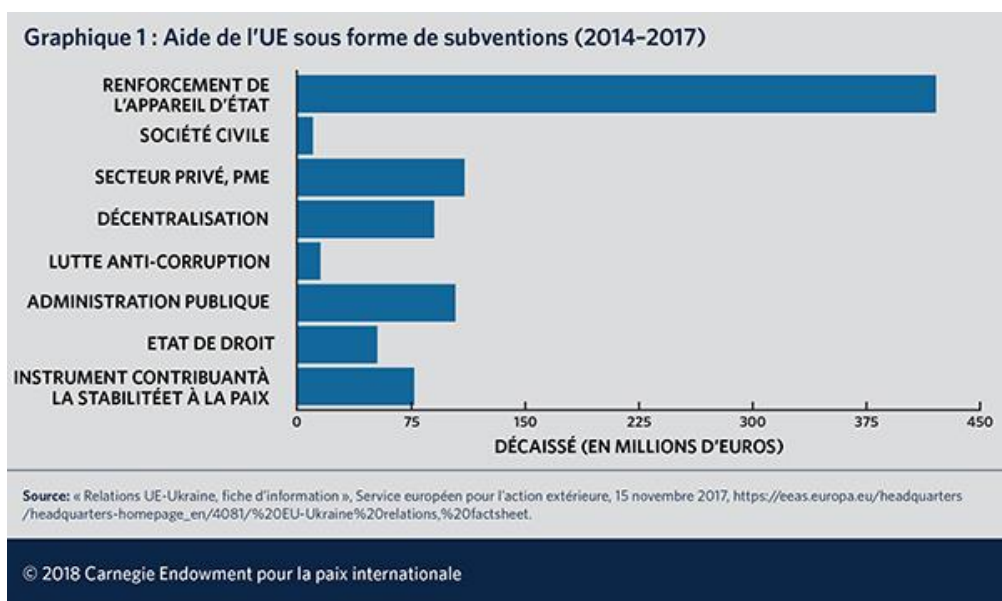
© 2018 Carnegie Endowment pour la paix Internationale

L'[AMF de l'UE](#) est censée être alignée sur le programme du FMI, mais l'Union n'a pas été aussi ferme que le FMI dans l'application des conditionnalités. Aucun décaissement du programme du FMI en faveur de l'Ukraine n'a été [approuvé](#) depuis avril 2017 en raison du non-respect des conditions. Mais comme en 2016, des tranches de l'AMF ont été débloquées en 2017 dans l'hypothèse que l'Ukraine se conformerait finalement aux conditions. Certaines des questions non résolues concernent la création d'un tribunal anticorruption et la hausse des prix du gaz. L'effet de levier de l'UE et du FMI a été quelque peu réduit depuis que les [fondamentaux macroéconomiques](#) de Kiev se sont stabilisés et que sa capacité d'emprunt sur les [marchés financiers a été rétablie](#). Néanmoins, le soutien financier de l'Occident demeure crucial pour garantir la stabilité avant l'année électorale.

L'UE fait valoir qu'il existe un manque de capacité d'absorption pour ses fonds. Peter Wagner, chef du [Groupe de soutien](#) pour l'Ukraine (SGUA), a déclaré dans une interview que « [des milliards de fonds](#) ont été engagés et signés, mais ne sont pas mis en œuvre pour de nombreuses raisons, parfois

bureaucratiques. » Il a également fait valoir qu'un « énorme investissement privé » est nécessaire afin de redresser l'Ukraine. Cela soulève la question de savoir comment, malgré [les efforts de Kiev](#), les investisseurs privés peuvent être persuadés d'investir des fonds importants dans ces circonstances politiques et économiques encore turbulentes. Au départ, les investisseurs étrangers étaient optimistes quant aux possibilités offertes par la [réforme agraire](#), mais cette réforme constitue un [problème politiquement sensible](#) et a donc été reportée.

L'UE fournit également un soutien direct à l'Ukraine par d'autres moyens : via les instruments européens de voisinage, la Facilité d'investissement pour le voisinage, les instruments de stabilité et de paix ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Avec un [total de 880 millions](#) d'euros alloués jusqu'à présent sur l'enveloppe de 1,5 milliards d'euros, Bruxelles est le principal bailleur de fonds de réformes telles que la lutte contre la corruption, la décentralisation, l'administration publique, le pouvoir judiciaire et l'état de droit, la constitution et le cadre électoral (voir figure 1). En 2017, l'UE a complété cette liste en y ajoutant son soutien à l'efficacité énergétique et à la gestion des finances publiques, faisant ainsi la démonstration de son engagement dans tous les domaines de réforme. La [Commission européenne et le gouvernement allemand](#) ont financé conjointement environ un quart de l'aide humanitaire octroyée en 2017 pour les zones touchées par le conflit dans l'Est de l'Ukraine et qui sont sous le contrôle du gouvernement.



UNE VARIÉTÉ D'ACTEURS

La réponse de l'UE à la crise ukrainienne a créé une configuration institutionnelle unique. Le SGUA basé à Bruxelles, dans le cadre de la [direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement](#) de la Commission européenne, s'est imposée en tant qu'institution clé au cours de ses trois années d'existence. Avec une quarantaine d'experts sectoriels à temps plein se concentrant sur [différents aspects des réformes en Ukraine](#), la commission possède les connaissances sectorielles

nécessaires sur le pays, dispose d'un accès direct au gouvernement ukrainien, et a réussi à faire en sorte que la planification de l'aide européenne soit davantage intégrée dans les processus de réforme en cours.

Depuis l'émergence du SGUA, le rôle du département du Partenariat oriental du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a évolué vers la planification des politiques ainsi que le suivi et la [communication en matière de mise en œuvre](#) via la délégation de l'UE.

En juillet 2014, l'Union européenne a mis en place une Mission de conseil (EUAM), un projet global visant à faciliter la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine. Cette mission a été conçue en vue de soutenir l'application de la loi et les réformes de l'état de droit à un moment où l'aide militaire représentait la question la plus vitale. L'EUAM n'a pas participé à la mise en place de la police nationale de patrouille et a été [critiquée](#) pour avoir eu un effet limité, bien qu'elle soit le projet européen le plus onéreux en Ukraine. Elle a été en mesure de renforcer sa visibilité et a exercé un plus grand impact en élargissant son mandat afin d'inclure des projets concrets tels que le soutien aux enquêtes criminelles ou à la police de proximité.

Le parlement ukrainien, le Verkhovna Rada, est un goulot d'étranglement permanent pour les réformes ; il reflète toute la difficulté des réalités politiques nationales ainsi que la réceptivité limitée à la réforme, entre autres facteurs. Le Parlement européen a adopté le programme de soutien et de renforcement des capacités parlementaires afin de l'aider à faire face à l'énorme volume de travail législatif. Cela a commencé par [une évaluation](#) menée par Pat Cox, l'ancien président du Parlement européen en 2016. Un processus de concertation plus large connu sous le nom de Dialogues Jean Monnet a débuté dans le cadre de ce programme, mais n'a eu que peu d'effet jusqu'à présent. Par exemple, aucune des recommandations du rapport Cox n'a été mise en œuvre même s'il existe à présent un processus de consultation informel entre les factions parlementaires.

Enfin et surtout, l'UE dispose de [250 projets d'assistance technique](#), les États membres en fournissant beaucoup plus. Des centaines de conseillers (internationaux et locaux) travaillent désormais directement dans les institutions étatiques, que ce soit via les [Equipes de soutiens à la réforme](#), le Groupe de conseil stratégique pour les réformes ([SAGSUR](#)), ou les [Bureaux de mise en œuvre des réformes](#) dans la région pour promouvoir la décentralisation. Bien que cela fragmente l'assistance et rende la coordination difficile, cela procure également à l'UE des perspectives et des moyens d'influence sans précédent.

La variété des acteurs de l'UE constitue un défi. Cela signifie que, pour paraphraser Henry Kissinger, il n'y a pas de numéro de téléphone de l'Europe sur l'Ukraine. Le fait qu'il n'y ait pas un responsable unique de la politique ukrainienne globale (sa nomination incomberait au haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité) ne confère pas à l'engagement européen, par ailleurs solide, la visibilité qu'il mérite et donne également davantage l'occasion aux autorités ukrainiennes de louvoyer parmi les différents acteurs de l'UE et les États membres et d'atténuer les

critiques. Avec leur propre [représentant spécial pour les négociations](#) sur l'Ukraine, les États-Unis ont démontré la valeur ajoutée de leur approche en termes de communication et de capacité d'intervention, tandis que le G7 reste l'acteur le plus influent à Kiev.

L'UE tente de relever ce défi, notamment en renforçant la taille et l'influence du bureau de la délégation à Kiev et en diffusant des messages publics de plus haut niveau. [Bruxelles a fait passer des messages forts](#) à la fin de l'année 2017 sur la remise en cause du programme anti-corruption ; cela a contraint le gouvernement ukrainien à renoncer à certains de ses plans visant à affaiblir les nouvelles institutions anticorruption.

UNE MULTITUDE DE VOISINS

De nombreux voisins de l'Ukraine qui sont membres de l'UE ont développé leurs propres relations bilatérales avec Kiev, lesquelles ne traduisent pas toujours une politique coordonnée.

La chancelière allemande Angela Merkel incarne la continuité du format Normandie, le régime de sanctions de l'UE contre la Russie et, plus généralement, la visibilité de l'Ukraine sur l'agenda de l'UE, sans promettre des initiatives politiques majeures. Le rôle de l'Allemagne dans la restitution du Donbass à l'Ukraine après « des mesures significatives pour mettre en œuvre les accords de Minsk » et assurées par une mission des Nations Unies fait partie du [nouvel accord de coalition](#), avec des réformes et une conditionnalité stricte pour fournir l'assistance requise.

Les voies de communication entre Berlin, Paris, Kiev et Moscou, établies par le format Normandie, fonctionnent bien du point de vue de Berlin et ne se mesurent pas uniquement à la mise en œuvre des accords de Minsk. Les processus de gestion des conflits et les réformes internes sont considérés comme étant inextricablement liés, car on estime que la réussite des réformes internes constituera la meilleure base pour que l'Ukraine puisse faire face aux défis venant de l'extérieur.

L'aide allemande au développement prévue en 2017 s'élevait à 377 millions d'euros (près de 500 millions de dollars), en plus des 23 millions d'euros d'aide humanitaire ; des 6,8 millions d'euros en soutien aux trois priorités thématiques (société civile, État de droit, dialogue et médiation) ; et des 3,2 millions d'euros pour des projets germano-ukrainiens dans le cadre d'un programme visant à élargir la coopération avec la société civile dans le voisinage oriental et en Russie. L'Allemagne communique via différents canaux à Kiev, y compris le G7, dont les ambassadeurs sont d'importants interlocuteurs du gouvernement. Elle dispose d'un envoyé spécial dans le domaine de la décentralisation, Georg Milbradt. Une telle multitude d'acteurs offre une certaine flexibilité mais peut aussi être source de confusion.

La France a acquis une visibilité et une influence plus fortes dans les relations avec l'Ukraine grâce à son implication de haut niveau dans le format Normandie. Depuis le début du mandat du président Emmanuel Macron, la résolution des conflits et le processus de réforme en Ukraine figurent en

bonne place dans l'[agenda politique français](#). Dans le contexte des pourparlers de Normandie, les liens bilatéraux entre la France et l'Ukraine en général se sont intensifiés, notamment au niveau ministériel. Ces canaux offrent une certaine flexibilité et permettent à Paris de faire part de ses préoccupations et de ses suggestions en ce qui concerne le processus de réforme ukrainien. Début 2018, Macron a exprimé son insatisfaction [concernant l'impasse](#) sur la mise en œuvre des accords de Minsk, indiquant une approche plus active.

Comme Berlin, Paris souligne que le format Normandie a permis d'établir un réseau dense de communications. Ceci est particulièrement utile dans le climat international actuel où la confiance est limitée. Les diplomates français ont confirmé les contacts encore plus intenses qui ont été établis avec leurs homologues allemands sur les questions relatives à l'Ukraine.

La [programmation d'assistance bilatérale](#) de la France, qui s'élève à 2,7 millions d'euros, est inférieure à celle de l'Allemagne, mais néanmoins appréciable selon les critères français. Elle se concentre sur les réformes de la gouvernance, le soutien à l'enseignement supérieur en mettant l'accent sur la formation de nouveaux personnels administratifs, l'aide à la société civile, et l'aide humanitaire pour la zone de conflit.

Le Royaume-Uni a tenté de devenir plus visible dans ses [initiatives de soutien à l'Ukraine](#), avec un succès mitigé. Du point de vue de Londres, l'Allemagne et la France dominent le processus de résolution des conflits et occupent une position centrale dans la coordination du soutien au processus de réforme de l'Ukraine. Néanmoins, l'Ukraine a été une priorité pour le Royaume-Uni depuis le soulèvement d'Euromaidan, et le gouvernement britannique est populaire du fait de la position de fermeté qu'il a toujours adoptée vis-à-vis de la Russie. C'est également un acteur majeur de la réforme du secteur de la sécurité. Selon les responsables britanniques, cette approche devrait être maintenue après le Brexit. Cependant, la Grande-Bretagne perdra inévitablement l'effet de levier et l'effet multiplicateur qu'elle a pu exercer en tant que membre important de l'UE. L'UE perdra également une voix forte qui a traditionnellement soutenu l'Ukraine.

L'aide bilatérale britannique octroyée à l'Ukraine comprend trois volets principaux : le financement humanitaire dans le cadre des conflits, l'aide à la sécurité et le financement de la réforme par le Fonds pour la bonne gouvernance. Chacun d'entre eux a une valeur d'environ 10 millions de livres (soit près de 14 millions de dollars). Cependant, un montant beaucoup plus important provient de la Grande-Bretagne via la Commission européenne, qui reçoit chaque année du Royaume-Uni environ 1,5 milliard de livres pour son budget d'aide. Londres n'a pas fait preuve de clarté quant à ce qui arrivera à cette allocation d'aide après le Brexit, tout comme elle n'a pas fait preuve de clarté sur une multitude d'autres questions, et il en sera probablement ainsi pendant assez longtemps.

Plusieurs voisins directs de l'Ukraine qui font partie de l'UE entretiennent avec Kiev des relations plus complexes qu'il y a quatre ans, bien que cela n'ait pas encore affecté la politique de l'UE dans son ensemble. Dans la période qui a immédiatement suivi le soulèvement, le soutien inconditionnel a

été le principal sujet de discussion. Plus récemment, [Kiev a ajouté l'Estonie](#) à sa liste de zones offshore, tandis que [ses relations avec la Hongrie et la Roumanie](#) ont empiré en raison de la clause linguistique figurant dans la loi sur l'éducation récemment adoptée. Des querelles l'opposent actuellement à la Pologne concernant les modalités de [commémoration de la seconde guerre mondiale](#).

Le dénominateur commun de ces différends est le nouveau programme patriotique de l'Ukraine, orienté vers un processus tardif de construction nationale, qui inclut entre autres choses le renforcement du statut de la langue ukrainienne. Ce programme se heurte à de réelles inquiétudes quant au statut des minorités ethniques de l'Ukraine post-Euromaidan et entre également en conflit avec [les politiques nationalistes](#) mises en œuvre dans certains de [ces pays](#), où les politiques de l'Ukraine sont devenues une [question de campagne](#) politique nationale.

La Pologne illustre parfaitement cette dynamique complexe. La Pologne [contribue également à cette guerre de la mémoire](#), en ayant, par exemple, adopté une loi interdisant l'idéologie dite de Bandera, qui nie « les [crimes des nationalistes ukrainiens](#) et des unités ukrainiennes qui ont collaboré avec le [Troisième] Reich », faisant ainsi clairement comprendre qu'elle considère que le nouvel agenda patriotique de l'Ukraine est incompatible avec son ambition d'intégration européenne. Cependant, le leader du PiS, Jarosław Kaczyński a été un partisan notable de l'Ukraine, et [la Pologne bénéficie encore d'une perception](#) positive dans l'Ukraine post-Euromaidan. Ces querelles n'empêchent pas [Varsovie ou Budapest de recruter activement](#) des travailleurs ukrainiens afin de remédier à leur pénurie de main-d'œuvre.

REGARD SUR L'AVENIR

La chorégraphie des relations UE-Ukraine dans l'avenir proche peut être facilement prédite. Kiev fera pression sur l'UE pour obtenir un soutien déclaratif et financier plus important, et Bruxelles se prononcera pour un plus grand engagement en faveur de la réforme, notamment en matière de lutte contre la corruption. Le potentiel de changement est limité par les élections présidentielles et parlementaires de 2019, car Porochenko calcule les coûts électoraux potentiels de toutes les décisions politiques qu'il prend. Dans ce contexte, la mise en œuvre de l'Accord d'association et le rythme général des réformes resteront lents. Par défaut, la Russie continuera à jouer un rôle important dans le renforcement des relations entre les deux.

Les élections de 2019 marquent un point paradoxal dans l'évolution politique de l'Ukraine. D'une part, elles testeront la volonté de réforme de l'Ukraine, mais d'autre part, il n'existe actuellement aucune alternative réaliste aux candidats et aux partis qui ont dominé la politique ukrainienne depuis l'époque antérieure à Euromaidan. Malgré leurs cotes de popularité globalement faibles qui peinent à afficher un pourcentage à [deux chiffres](#), Porochenko et l'ancien premier ministre Ioulia Timochenko et leurs blocs respectifs restent les principaux candidats à ces deux élections.

Les regards de Bruxelles et de Kiev sont tournés vers la période post-électorale. Comme convenu lors du dernier sommet du Partenariat oriental, la Commission européenne préparera une étude de faisabilité sur l'impact de l'union douanière sur l'Ukraine ainsi qu'une feuille de route pour l'Ukraine (et la Moldavie et la Géorgie) afin de rejoindre l'Union européenne de l'énergie et le marché unique numérique. Comme indiqué plus haut, cette approche risque d'accorder une importance excessive aux mécanismes d'intégration, dont les coûts peuvent être élevés. Les enseignements tirés de l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans l'UE suggèrent également que le règlement des questions fondamentales du rôle de l'État et de l'efficacité des institutions nationales ne devrait pas être laissé au seul processus d'intégration européenne. Ces questions jouent un rôle central, même après qu'un pays soit devenu membre de l'UE.

Cet enseignement suggère qu'en Ukraine, l'UE doit également se concentrer sur des interventions qui facilitent directement la refonte des institutions étatiques mais en s'orientant davantage vers ce qui est possible. L'UE est déjà engagée dans un processus de mise au point des réformes, en grande partie grâce aux travaux du Groupe de soutien à l'Ukraine. Cette démarche s'est souvent heurtée aux intérêts directs des élites dirigeantes ainsi qu'au manque de compétence ou à la faiblesse de la gestion, mais elle a été possible en grande partie grâce au soutien financier direct de l'Occident et à une pression exercée directement.

L'UE est considérée comme un acteur politique en Ukraine, malgré ses méthodes technocratiques avouées. Cela suggère, logiquement, qu'elle doit aborder la question des coûts et des avantages des réformes pour la population dans son ensemble. Dans ce contexte, l'UE devrait chercher à consacrer une plus grande partie de ses ressources aux régions du sud-est du pays où les conditions socio-économiques sont pires, ainsi qu'à la [jeunesse de plus en plus désillusionnée](#) de ce pays. Des secteurs tels que la santé publique, l'éducation, les services sociaux et les infrastructures revêtent une importance capitale pour le public ukrainien et devraient donc faire l'objet d'une attention et d'une aide accrues de la part de l'UE si cette dernière souhaite maintenir les niveaux de soutien, actuellement élevés dans le pays, à un vecteur pro-européen.

Le maintien du processus de réforme approfondi mené par l'UE conduira inévitablement à des réactions négatives de la part de certaines parties de la société et de certains groupes d'intérêts qui réalisent qu'ils ont à y perdre. C'est pourquoi il est plus important que jamais que l'UE communique ses idées dans un langage clair que le public ukrainien comprendra. L'UE estime que le rapprochement de l'Ukraine avec le reste de l'Europe est un processus à long terme et parfois coûteux, mais aussi un processus qui apportera de nombreux avantages — même sans perspective d'adhésion. Ce processus a débuté, mais la route sera longue avant de le voir aboutir.