



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION SUR LA DIMENSION CIVILE DE LA SÉCURITÉ (CDS)

Sous-commission sur la gouvernance
démocratique (CDSDG)

L'UKRAINE, CINQ ANS APRÈS LA RÉVOLUTION DE LA DIGNITÉ

Rapport

Jane CORDY (Canada)
Rapporteure

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ EN UKRAINE	2
	A. L'AGRESSION PERMANENTE DANS LE DONBASS.....	2
	B. L'AGRESSION RUSSE DANS LE DÉTROIT DE KERTCH	4
	C. LA SITUATION EN CRIMÉE OCCUPÉE	6
III.	LES RÉFORMES EN UKRAINE : SUCCÈS ET DÉFIS	7
	A. SURVOL DU PAYSAGE POLITIQUE UKRAINIEN.....	7
	B. LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ.....	9
	C. L'ÉTAT DE DROIT	11
	D. LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES.....	12
	E. LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES MÉDIAS, L'ÉDUCATION ET LA RELIGION	16
IV.	CONCLUSION : SOUTENIR L'INTÉGRATION EURO-ATLANTIQUE DE L'UKRAINE	18
	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	20

I. INTRODUCTION¹

1. Lorsqu'en novembre 2013, le président ukrainien de l'époque Viktor Ianoukovitch a refusé de signer l'accord d'association tant attendu avec l'Union européenne (UE), il a amorcé une série d'événements dont les répercussions ont été profondes non seulement pour l'Ukraine, mais aussi pour la sécurité régionale et internationale. L'ardente révolution pro-européenne (appelée « l'Euromaïdan » ou encore « la révolution de la dignité »²) et l'agression russe contre l'Ukraine qui en a découlé, ont créé une fracture entre le paysage de la sécurité euro-atlantique d'avant 2014 et celui d'après 2014.

2. À bien des égards, l'Euromaïdan a différé de la « révolution orange » de 2004 (la première tentative des Ukrainiens de sortir de la « zone grise » post-soviétique). Pendant la période de la révolution orange, l'Ukraine est restée un pays profondément divisé où les aspirations européennes étaient visiblement réversibles. La période « orange » s'est terminée en 2010, le pays ayant élu à sa tête Viktor Ianoukovitch - lequel allait administrer un régime corrompu et toujours plus autoritaire. C'est, au contraire, la détermination beaucoup plus marquée des citoyens ukrainiens à transformer de fond en comble leur pays qui a caractérisé la deuxième révolution pro-européenne de 2013-2014. La riposte violente du régime de Ianoukovitch et l'invasion militaire de l'est de l'Ukraine par la Russie n'ont fait que renforcer la détermination de la population. Dans la société ukrainienne dans sa grande majorité, y compris dans les régions auparavant considérées comme « pro-russes », l'intégration européenne et euro-atlantique s'est solidement enracinée. Avec grand retard, l'Ukraine s'est finalement engagée sur la voie choisie, il y a plus de 20 ans, par d'autres pays d'Europe centrale et orientale.

3. Cinq ans après la révolution de la dignité, l'Ukraine doit encore faire face à des défis de taille, tant pour protéger sa souveraineté devant la persistance de l'agression russe que pour s'acquitter de ses engagements en faveur des réformes et, à terme, d'une société plus équitable et plus prospère. La frustration et la déception ont progressivement remplacé l'enthousiasme révolutionnaire initial de la population. Le désir de changement s'est manifesté dans le résultat de l'élection présidentielle comme des élections législatives de 2019, lors desquelles de nouveaux venus en politique (tels Volodymyr Zelensky et son parti « Serviteur du peuple ») ont remporté une victoire écrasante. Quoi qu'il en soit, les ambitions géopolitiques de l'Ukraine demeurent centrées sur l'intégration européenne et euro-atlantique, le nouveau président, Volodymyr Zelensky, s'étant prononcé en faveur de l'adhésion du pays à l'UE et à l'OTAN (UAWire, 2019)³. Selon la mission internationale d'observation électorale, l'élection présidentielle a été pluraliste et les libertés comme les droits fondamentaux ont été généralement respectés (OSCE, 1er avril 2019). Ces élections ont confirmé l'engagement pris par l'Ukraine de rester fidèle aux principes démocratiques.

4. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN n'a jamais cessé d'encourager les aspirations euro-atlantiques du pays et a exprimé son soutien et sa solidarité dans maints rapports, déclarations et résolutions. Elle tient à établir des relations étroites avec le nouveau parlement ukrainien. Le présent rapport vise à réaffirmer l'attachement de l'Assemblée à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et à son intégration européenne. En même temps, il réaffirme la position de l'AP-OTAN selon laquelle le processus de réforme entamé par Kiev doit se poursuivre, notamment en matière d'Etat de droit et de lutte contre la corruption. Ce rapport porte sur les enjeux actuels de sécurité en Ukraine, dresse le bilan des réalisations du pays et des défis qu'il lui reste à relever dans différents domaines de réforme. Enfin, il formule des suggestions sur la manière dont la communauté euro-atlantique pourrait davantage l'aider dans son processus de transformation et d'intégration.

¹ Sauf indication contraire, le contenu du présent rapport provient uniquement de sources publiques.

² Ces deux appellations seront utilisées de façon interchangeable tout au long de ce rapport.

³ Durant la campagne électorale, M. Zelensky a souligné la nécessité de mieux expliquer à la population de l'est de l'Ukraine les avantages d'une adhésion à l'OTAN et a proposé l'organisation d'un référendum sur la question.

II. LA SITUATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ EN UKRAINE

A. L'AGRESSION PERMANENTE DANS LE DONBASS

5. Malgré la signature des accords de Minsk 2 en février 2015⁴, l'agression russe dans l'est de l'Ukraine se poursuit et a déjà fait près de 13 000 victimes, parmi lesquels plus de 3 000 civils ; quant au vol MH17, à bord duquel 283 passagers et 13 membres d'équipage ont trouvé la mort, le parquet néerlandais a établi qu'il avait été abattu par des séparatistes illégaux soutenus par la Russie. Près de 30 000 personnes ont été blessées et 1,5 million d'habitants ont fui vers d'autres régions du pays (RFE/RL, février 2019). Entre janvier et juin 2019, la mission spéciale d'observation (MSO) de l'OSCE a relevé près de 170 000 violations du cessez-le-feu ainsi que le déploiement de plus de 2 000 systèmes d'armes interdits par les accords de Minsk 2. La MSO a également vu sa liberté de mouvement limitée dans l'exercice de son mandat. L'immense majorité des violations du cessez-le-feu, des déploiements non autorisés et des restrictions aux déplacements sont le fait de groupes militaires illégaux soutenus par la Russie, présents dans les zones non contrôlées par le gouvernement ukrainien (OSCE, avril 2019). Qui plus est, *de facto*, la MSO ne peut efficacement surveiller la frontière entre ces zones et la Fédération de Russie, ce qui permet à Moscou d'envoyer des effectifs et du matériel militaire dans les zones occupées de l'Ukraine. Entre avril et juin 2019, 91 % des restrictions aux déplacements subies par la MSO se sont produites dans des zones non contrôlées par le gouvernement (OSCE, 11 juillet 2019). À cela s'ajoute le fait que les forces russes et les groupes militaires illégaux prennent régulièrement pour cible les drones de surveillance et les caméras de vidéosurveillance de la MSO déployés dans la zone de conflit.

6. Les pourparlers menés dans le cadre du « format Normandie » et du Groupe de contact trilatéral n'ont pour l'instant pas abouti à des résultats concrets. Alors que l'Ukraine a adopté en 2014 une loi sur le « statut spécial » de certaines zones du Donbass, transférant davantage de compétences économiques et administratives aux communautés locales de ces secteurs et offrant l'amnistie aux activistes soutenus par la Russie, cette dernière n'a retiré ni ses troupes ni son matériel des territoires occupés⁵ et a violé les conditions du cessez-le-feu. De plus, les alliés des Russes ont directement enfreint les accords de Minsk 2 en organisant en novembre 2018 des élections « présidentielles » et « législatives » dans les régions non contrôlées par le

⁴ Les accords de Minsk 2 (officiellement Ensemble des mesures en vue de l'application des accords de Minsk) sont un accord de cessez-le-feu en 13 points. Les dispositions des accords de Minsk 2 prévoient : un cessez-le-feu, le retrait par les deux parties de leurs armes lourdes, la libération ou l'échange de tous les otages et de toutes les personnes détenues illégalement, une réforme constitutionnelle portant sur la décentralisation en Ukraine, le retrait des combattants étrangers, l'octroi d'une amnistie, la surveillance du cessez-le-feu et des opérations de retrait, des élections locales à Donetsk et à Lougansk (dans le Donbass) menées conformément aux normes de l'OSCE et suivies par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, une aide humanitaire, le développement économique de la région et le rétablissement du contrôle intégral par l'Ukraine de sa frontière avec la Russie dans toute la zone de conflit. En outre, les accords de Minsk 2 portent sur la création de quatre groupes de travail spécialisés aux fins de l'application de ces clauses militaires, politiques, économiques et humanitaires entre le gouvernement ukrainien et les régions *de facto* sous contrôle russe de Donetsk et de Lougansk. La mise en œuvre des accords de Minsk 2 est supervisée par la France, l'Allemagne, l'Ukraine, la Russie (soit les quatre signataires, appelés le « Groupe de contact sur l'Ukraine » ou parfois le « format Normandie ») et la mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine, laquelle compte environ 800 observateurs non armés. Parallèlement, les négociations ont également lieu dans le cadre du Groupe de contact trilatéral qui fait intervenir l'Ukraine, la Russie et l'OSCE, cette dernière agissant comme médiatrice.

⁵ Selon Kiev, les formations militaires soutenues par la Russie dans le Donbass comptent quelque 35 000 soldats et disposent de 496 chars de combat principal. Environ 2 100 militaires russes seraient présents dans les zones non contrôlées par le gouvernement ukrainien - voir la déclaration du représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'ONU, Volodymyr Yelchenko, lors de la réunion du Conseil de sécurité qui s'est tenue le 12 février 2019.

gouvernement ukrainien. Les accords de Minsk 2 précisent sans équivoque que les élections locales doivent être tenues conformément à la législation ukrainienne. De surcroît, jusqu'en septembre 2019 aucun progrès n'avait été enregistré concernant l'échange des otages et des personnes détenues illégalement (soit quelque 150 ressortissants ukrainiens [RFE/RL, 23 août 2019], dont le cinéaste de renom Oleg Sentsov), Moscou ne cessant de rejeter les propositions de Kiev. En avril 2019, le président russe Vladimir Poutine a annoncé sa décision d'accélérer l'octroi de la citoyenneté russe aux résidents des territoires occupés de l'est de l'Ukraine, une mesure condamnée comme une atteinte à la souveraineté ukrainienne par Kiev et ses partenaires occidentaux⁶.

7. L'absence de progrès dans les pourparlers de Minsk et le non-respect persistant, par la Russie, de ses obligations au titre des accords de Minsk 2 ont engendré une grande frustration en Ukraine, où ces accords sont de plus en plus impopulaires. Un certain nombre de propositions sont avancées, notamment l'élargissement du format Normandie afin d'y inclure les États-Unis et le Royaume-Uni. Un autre plan a été proposé par Martin Sajdik, représentant spécial de la présidence en exercice de l'OSCE auprès du groupe de contact trilatéral sur l'Ukraine. Ce plan préconise l'intervention de l'ONU, laquelle établirait, avec le concours de l'OSCE, une administration transitoire dans les zones non contrôlées par le gouvernement ukrainien et y organiserait des élections locales, tandis que l'Union européenne créerait une agence pour la reconstruction du Donbass. S'il est largement conforme aux accords de Minsk 2, ce plan dépend de la volonté de Kiev et de Moscou d'en arrêter les modalités, comme l'ampleur de la mission de l'ONU/OSCE, la possibilité pour les personnes déplacées de participer aux élections locales et la possibilité pour l'Ukraine de reprendre le contrôle de son côté de la frontière avec la Russie, dans le Donbass (Khylo, 2019).

8. Volodymyr Zelensky a fait de la résolution du conflit l'une des principales priorités de sa présidence. Un nouvel accord de trêve est entré en vigueur le 22 juillet 2019, qui s'est traduit par une baisse du nombre de violations du cessez-le-feu⁷. Cela dit, le 6 août 2019, quatre soldats ukrainiens ont perdu la vie dans l'est de l'Ukraine, poussant le président Zelensky à demander que de nouveaux pourparlers soient menés dans le cadre du format Normandie. En septembre 2019, la reprise des négociations entre Kiev et Moscou a abouti à la libération de 35 prisonniers de part et d'autre - soit l'échange le plus important depuis que le conflit a débuté. Beaucoup d'entre ces prisonniers étaient emblématiques. Figuraient parmi eux : Oleg Sentsov, 24 marins ukrainiens capturés illégalement en novembre 2018 par des navires de la garde côtière du service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB) et, de manière très contestable, le citoyen ukrainien Vladimir Tsemakh, un membre d'un groupe armé illégal contrôlé et financé par la Fédération de Russie, et soupçonné d'être impliqué dans l'affaire du vol MH17 abattu en 2014, et dont la libération était, semble-t-il, une condition à remplir pour que la Russie accepte un tel échange (Bennets, 2019). La libération de M. Tsemakh a déjà suscité de vives réactions de la part des Pays-Bas, lesquels avaient demandé que celui-ci soit écarté de l'accord, la majorité des passagers à bord du vol MH17 étant de citoyenneté néerlandaise (Peel, Olearchyk et Foy, 2019). Plus généralement, si certains observateurs ont dit avoir bon espoir que cet échange représente un tournant dans le conflit, d'autres ont appelé à la prudence ou ont estimé que l'échange était en réalité déséquilibré vu que les prisonniers libérés par la Russie avaient, au départ, été arrêtés sur la base de fausses accusations (Haring, 2019).

9. En attendant, la situation humanitaire dans la partie occupée du Donbass demeure critique. L'économie locale s'est écroulée, les produits sont plus chers que dans le reste de l'Ukraine et la région souffre d'une grave pénurie de personnel médical et de médicaments. La corruption et la criminalité organisée prospèrent. Les bombardements aveugles perturbent régulièrement les services, tels l'approvisionnement en eau et la fourniture d'électricité. Plus d'un million de passages entre les territoires contrôlés par Kiev et les zones occupées sont enregistrés chaque mois, les gens

⁶ Le président Zelensky a répliqué en signant un décret qui simplifie les procédures de naturalisation des Russes risquant, chez eux, la persécution politique.

⁷ Selon le rapport de situation de la MSO de l'OSCE (12 août 2019), les violations du cessez-le-feu sont passés de plus de 6 000 du 15 au 28 juillet, à quelque 2 700 entre le 29 juillet et le 11 août 2019.

étant forcés de parcourir de longues distances pour toucher leurs retraites et rendre visite à leurs proches. La situation aux postes de contrôle, surtout côté Est, est difficile, notamment pour les personnes âgées, les enfants, les femmes enceintes et les personnes handicapées qui doivent subir de longues files d'attente dans des conditions climatiques hostiles. La MSO signale que 25 personnes sont mortes aux postes de contrôle depuis le début de 2019 (OSCE, 15 juillet 2019). Si la responsabilité de la crise humanitaire dans le Donbass incombe à la Russie, Kiev doit encore élaborer une stratégie ambitieuse et cohérente pour établir le contact avec la population des territoires occupés. Lors de la troisième Conférence sur les réformes en Ukraine qui s'est tenue à Toronto (Canada) en juillet 2019, le président Zelensky a indiqué qu'il faudrait plus de 10 milliards de dollars à l'Ukraine pour reconstruire le Donbass, rappelant en même temps que les habitants du Donbass « sont nos concitoyens » (Åslund, 2019).

B. L'AGRESSION RUSSE DANS LE DÉTROIT DE KERTCH

10. En 2018, la Russie a perpétré un nouvel acte d'agression contre l'Ukraine. La construction illégale du pont de Kertch qui relie la Crimée au kraï de Krasnodar en Russie permet désormais à cette dernière de contrôler l'accès à la mer d'Azov, ce qui a des conséquences pour les deux grands ports ukrainiens de Marioupol et de Berdyansk. Malgré les demandes et les avertissements répétés des représentants ukrainiens, la communauté internationale n'a pas réussi à faire réellement pression sur la Russie ni à empêcher la construction du pont.



11. Le 25 novembre 2018, des navires de la garde côtière du FSB ont attaqué et arraisonné trois navires ukrainiens (deux canonnières et un remorqueur) en provenance du port d'Odessa, sur la mer Noire, qui faisaient route vers Marioupol et approchaient du détroit de Kertch. En agissant ainsi, la Russie a violé le droit international de la mer ainsi que le traité russo-ukrainien de 2003 qui prévoit la liberté de navigation en mer d'Azov et dans le détroit de Kertch. Quoi qu'il en soit, ces trois bâtiments se sont vu refuser le droit de passage par la garde côtière du FSB, qui les a accusés de

violer les eaux territoriales russes en Crimée (que la communauté internationale reconnaît très largement comme faisant partie du territoire ukrainien), les a poursuivis alors qu'ils tentaient de regagner le port d'Odessa, les a éperonnés et a ouvert le feu, blessant six personnes et capturant 24 marins ukrainiens.

12. Il s'agit de la première attaque directe, incontestable, menée par les forces russes contre les forces ukrainiennes. Les actions des forces russes ont constitué une dangereuse escalade du conflit plus large qui oppose la Russie à l'Ukraine, et ont conduit le président ukrainien Petro Porochenko à décréter temporairement la loi martiale dans l'est du pays. Cette violation flagrante du droit international par la Russie a été fermement condamnée par la communauté internationale, notamment par l'AP-OTAN. Le 26 novembre 2018, la présidente de l'Assemblée, Madeleine Moon, a déclaré que « [l]a capture de bâtiments ukrainiens [était] une provocation qui sembl[ait] destinée à provoquer une escalade des tensions dans la région », avant de demander à la Russie de « restituer les navires ukrainiens dont elle s'était emparée dans le détroit de Kertch et de cesser d'empêcher l'Ukraine d'exercer son droit à la liberté de navigation dans ce détroit, comme dans la mer d'Azov ».

13. Témoignant de leur forte solidarité, les pays membres de l'OTAN ont condamné « [l]'emploi injustifié de la force militaire par la Russie contre des navires ukrainiens et leurs équipages », qu'ils considèrent comme étant venu s'ajouter à toute une série d'actes agressifs perpétrés par Moscou dans la région, au nombre desquels « le renforcement généralisé du dispositif militaire russe en cours en Crimée ». En avril 2019, les ministres des affaires étrangères des États membres de l'OTAN ont adopté un nouveau train de mesures destinées à améliorer la connaissance de la situation dans la région de la mer Noire et à renforcer le soutien aux partenaires géorgien et ukrainien de l'Alliance. Ces mesures ont été prises dans le cadre de la présence avancée adaptée de l'OTAN, effort qu'elle déploie pour rassurer les Alliés dans la région et leurs partenaires sur le flanc sud-est. Début 2019, l'un des groupes navals de l'OTAN (soit quelque 20 bâtiments de son 2^e groupe maritime permanent) a participé au grand exercice multinational en mer Noire, *Sea Shield*. Également au début de l'année, un destroyer américain (le USS Donald Cook) et deux frégates de l'OTAN (le navire de la marine royale canadienne Toronto et la frégate espagnole Santa Maria) se sont rendus en mission dans le port ukrainien d'Odessa (Naval Today, 2019).

14. En réponse à l'incident du détroit de Kertch, l'Union européenne a imposé un gel de leurs avoirs et une interdiction de voyager à huit représentants russes, ce qui porte à 170 le nombre de personnes (et à 44 le nombre d'entités) sanctionnées par l'UE au regard de la crise en Ukraine. Les États-Unis ont sanctionné quatre membres du FSB ainsi que six entreprises russes de défense actives en Crimée. Le Canada a frappé de sanctions 114 personnes et 15 entités, et sa ministre des affaires étrangères, Christina Freeland, a déclaré que « [l]'appui apporté par le Canada et ses alliés à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine [était] indéfectible. Il ne sera pas laissé libre cours aux provocations de la Russie dans le détroit de Kertch et à son occupation illégale de la Crimée » (DW, 2019).

15. Au moment de la rédaction de ce rapport, et bien que les 24 soldats ukrainiens aient été libérés dans le cadre de l'échange de prisonniers du mois de septembre 2019, les bâtiments ukrainiens devaient encore être restitués. La Russie a ouvert le détroit de Kertch à la navigation commerciale ; toutefois, en raison de la structure du pont, les navires de plus de 33 mètres de haut ne peuvent pas franchir le détroit. Le journal canadien *The Globe and Mail* indique que, sous l'effet des restrictions physiques imposées par la Russie dans le détroit, l'activité maritime en provenance des ports ukrainiens de la mer d'Azov aurait chuté d'environ 25 % (Lourie, 2018).

C. LA SITUATION EN CRIMÉE OCCUPÉE

16. La commission sur la dimension civile de la sécurité a longuement rendu compte des graves violations des droits humains qui se produisent en Crimée depuis son annexion et son occupation illégales, début 2014. Figurent parmi les préoccupations actuelles d'ordre humanitaire et concernant les droits humains, la répression de l'opposition, la restriction du droit de réunion, la suppression des médias indépendants, les atteintes aux droits à une procédure régulière et à un procès équitable, la confiscation de biens sans indemnisation, la privation de liberté, les disparitions forcées, les actes de violence sexuelle, la torture et les assassinats. Récemment, des organisations internationales de défense des droits humains comme *Freedom House* et *Human Rights Watch* (HRW) ont fait savoir que les opposants à l'occupation russe continuaient d'être harcelés, arrêtés, et risquaient l'emprisonnement du fait de leurs activités pacifiques (Freedom House, 2019 ; HRW, 2019). Les habitants de la Crimée se voient attribuer la citoyenneté russe et sont contraints de renoncer à leur citoyenneté ukrainienne sous peine de sanctions (perte de leur emploi et des droits à la propriété). De fin 2017 à la mi-2018 (soit en l'espace de 10 mois), le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) a confirmé 81 cas d'allégations de violations des droits humains et d'exactions en Crimée (HCDH, 2018). En décembre 2018, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté une résolution exhortant la Russie à mettre fin à toute violation des droits humains en Crimée, à abroger les mesures législatives discriminatoires et à s'assurer que les personnes ayant commis de telles violations répondent de leurs actes. Si le mandat de la MSO de l'OSCE couvre l'ensemble de l'Ukraine, les observateurs continuent de se voir refuser l'accès à la Crimée.

17. Si tous les habitants de Crimée ne jouissent pas de leurs droits politiques, les Tatars de Crimée et les Ukrainiens de souche sont menacés de plus grandes persécutions encore.⁸ L'organe représentatif du peuple tatar de Crimée (le *Majlis*) a fermé en 2014 et a été officiellement interdit en 2016 en raison du « recours à la propagande et à la haine à l'égard de la Russie [et de] l'incitation au nationalisme ethnique ». Plusieurs personnalités du *Majlis* ont par la suite été arrêtées et condamnées pour séparatisme et extrémisme, tandis que d'autres, comme Refat Choubarov et Moustafa Djemilev, ont été interdites d'entrée dans la péninsule. En décembre 2018, quatre Tatars de Crimée accusés de « terrorisme » ont été condamnés à de longues peines d'emprisonnement, alors qu'en mars 2019, 23 autres militants soupçonnés de participer à une « organisation terroriste » ont été arrêtés. Moscou ne tient pas compte de l'ordonnance de 2017 de la Cour internationale de justice enjoignant à la Russie de « s'abstenir [...] de maintenir ou d'imposer des limitations à la capacité de la communauté des Tatars de Crimée de conserver ses instances représentatives, y compris le *Majlis*. » Environ 20 000 Tatars de Crimée ont fui du fait de l'occupation par la Russie. Ceux qui sont restés continuent de faire l'objet, plus que d'autres, de descentes de police et de poursuites pour infractions liées au terrorisme (HCDH, 2017).

18. Les partis politiques ukrainiens sont interdits dans la péninsule. Selon le groupe de défense des droits humains de Crimée, il ne reste plus une seule école où tous les cours sont dispensés en

⁸ Tout au long de son histoire, la Crimée a été un pays carrefour, où se sont croisées différentes civilisations (grecque et turque en particulier). Pendant des siècles, les habitants tatars (turcophones) de la péninsule ont constitué la majorité de la population. La Crimée n'a été intégrée à l'empire russe qu'à la fin du XVIII^e siècle. Les Tatars représentaient encore une partie importante de la population de la région à la fin de la seconde guerre mondiale, lorsque le gouvernement soviétique entreprit de déporter des groupes entiers de Tatars de souche en Asie centrale à titre de sanction pour collaboration présumée avec les forces allemandes. En 1954, sous la présidence de Nikita Khrouchtchev et à l'occasion du 300^e anniversaire de l'intégration de l'Ukraine cosaque à la Russie, l'oblast de Crimée a été transféré par Moscou à l'Ukraine. À l'indépendance de cette dernière, les Tatars ont commencé à regagner leur patrie ; à la veille de l'annexion, ils représentaient 14 % de la population. Les Tatars ont appuyé massivement le statut de la Crimée comme entité autonome ukrainienne. Selon le recensement de 2001, les Russes de souche représentaient 58 % de la population de la péninsule, suivis par les Ukrainiens de souche (24 %).

ukrainien⁹, tandis que le nombre de cours dispensés en langue ukrainienne dans les écoles bilingues a nettement diminué (UNIAN, 26 mars 2019). La plupart des paroisses de l'Église orthodoxe ukrainienne indépendante ont été fermées et celles qui subsistent sont menacées d'expulsion, au motif qu'elles ne se sont pas réenregistrées conformément à la nouvelle législation russe (RFE/RL, 29 mars 2019).

III. LES RÉFORMES EN UKRAINE : SUCCÈS ET DÉFIS

A. SURVOL DU PAYSAGE POLITIQUE UKRAINIEN

19. Au cours des cinq dernières années, la scène politique en Ukraine s'est transformée : autrefois théâtre d'affrontement entre les régions pro-européennes du nord-ouest et les régions pro-russes du sud-est, elle constitue à présent une matrice complexe et changeante formée d'une multiplicité de groupes politiques aux programmes pro-occidentaux pour la plupart. Le parti des régions, qui avait exercé le pouvoir de 2010 à 2014 et a été rebaptisé le Bloc d'opposition - Il a obtenu 40 sièges à vie lors des élections de 2014 et 43 lors des élections de 2019, sur les 450 que compte la *Verkhovna Rada* (le Parlement ukrainien)¹⁰. Bien qu'il soit considéré comme pro-russe et anti-OTAN, le Bloc d'opposition estime que la Crimée fait partie de l'Ukraine. Toutes les autres forces politiques figurant dans la législature 2014-2019 ont affirmé représenter l'Euromaïdan et soutenir l'intégration à l'UE et à l'OTAN, y compris les changements constitutionnels établissant que l'adhésion à l'UE et à l'OTAN représentait l'objectif stratégique de l'Ukraine¹¹.

20. Les élections législatives anticipées de juillet 2019 ont constitué un cas à part puisque, pour la première fois dans l'histoire de l'Ukraine indépendante, une force politique unique (le parti « Serviteur du peuple » du président Zelensky) y a recueilli la majorité absolue, remportant 254 sièges sur les 424 que compte actuellement la *Verkhovna Rada*. Les députés du parti « Serviteur du peuple » sont pour la plupart de nouveaux venus en politique, une stratégie sciemment choisie par l'équipe du président Zelensky. Leur inexpérience politique est considérée par les observateurs à la fois comme un atout et comme un point faible, suivant le point de vue. Tout comme les autres partis politiques ukrainiens, « Serviteur du peuple » ne dispose pas d'un profil idéologique bien défini ; son message électoral préconisait le démantèlement du vieux système oligarchique (en même temps qu'il écartait les allégations avancées par ses adversaires au sujet des liens du président Zelensky avec l'oligarque Ihor Kolomoïsky) et la libéralisation de l'économie. Les sièges restants ont été répartis entre le Bloc d'opposition - Pour la vie (43), le parti de Ioulia Timochenko « Patrie » (26), le parti de Petro Porochenko « Solidarité européenne » (anciennement le « Bloc Petro Porochenko » - 25), le parti « Voix » (foncièrement pro-européen et, comme « Serviteur du peuple », constitué de nouveaux venus en politique - 20) et autres et non-affiliés (56). En août 2019, le nouveau Parlement a approuvé la nomination d'Oleksii Hontcharouk (un juriste de profession de 35 ans, réputé favorable aux réformes et adepte du marché libre) au poste de premier ministre. Le gouvernement compte de nombreux jeunes professionnels réformateurs et pro-européens (certains diplômés d'universités occidentales), dont Andreï Zahorodniouk, le nouveau ministre de la défense (Hromadske, 2019).

21. Malgré la propagande du Kremlin, les formations d'extrême-droite n'exercent aucune influence réelle sur la politique électorale ukrainienne. Même le parti radical, qu'il serait plus juste de qualifier

⁹ Avant même l'occupation, l'écrasante majorité (soit environ 90 %) des écoliers de Crimée suivaient un enseignement en russe. La vision selon laquelle les russophones ont été, d'une façon ou d'une autre, opprimés dans la péninsule avant 2014 est sans fondement.

¹⁰ Sur ces 450 sièges, 26 sont vacants en raison de l'occupation de certains territoires ukrainiens.

¹¹ Selon la plupart des sondages d'opinion, entre 40 et 45 % des Ukrainiens (environ 60 % de ceux ayant indiqué qu'ils iraient voter) se déclarent en faveur de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, une hausse remarquable par rapport au comportement de la population qui prévalait avant 2014.

de populiste de gauche plutôt que de nationaliste, n'a pas obtenu de siège au sein du nouveau parlement. Les candidats d'extrême-droite n'ont pas récolté beaucoup de voix à l'élection présidentielle. Cela étant, si les commentaires du Kremlin concernant le « régime néonazi de Kiev » sont exagérés, depuis 2014 les opinions et les groupes extrémistes nationalistes se voient conférer une légitimité dans la société ukrainienne en général, et ces derniers cherchent à imposer leurs idées politiques et leurs points de vue culturels (Likhachev, 2018).

22. Dans l'ensemble, le système des partis en Ukraine est loin d'être assis et l'on peut s'attendre à ce que de nouveaux partis fassent brutalement leur apparition et que d'anciennes formations disparaissent. Les électeurs ukrainiens sont très méfiants à l'égard des hommes et des femmes politiques : rarement, les sondages d'opinion indiquent que plus de 20 % des personnes interrogées appuient l'un ou l'autre des grands partis ou personnalités politiques. À l'exception de Leonid Koutchma, aucun président ukrainien n'a jusqu'ici été réélu pour un deuxième mandat. L'ascension soudaine de l'acteur et producteur de télévision Volodymyr Zelensky, qui, étonnamment, a recueilli 73 % des voix au second tour de l'élection présidentielle de 2019, témoigne de la déception des électeurs à l'égard de la classe politique traditionnelle.

23. Le système ukrainien d'équilibre des pouvoirs continue d'évoluer lui aussi. Ces 15 dernières années, le pays a effectué des "allers-retours" entre régime présidentiel et régime parlementaire. Ce dernier, officiellement en place en Ukraine depuis 2014, confère des pouvoirs importants au premier ministre et à la *Verkhovna Rada*. Constitutionnellement, le président assume la direction des affaires dans le domaine de la sécurité et de la défense ; il nomme, par exemple, les ministres des affaires étrangères et de la défense, les responsables des services de sécurité et le procureur général. D'autres domaines sont essentiellement du ressort du gouvernement. Arseni Iatseniouk et son « conseil des réformateurs » ont bénéficié d'une large autonomie en matière de décision. En procédant en 2016 au remplacement de M. Iatseniouk par son allié politique Volodymyr Hroïzman, le président Porochenko a étendu son influence sur l'exécutif, déplaçant le pouvoir vers la présidence. Bénéficiant d'une large majorité au parlement, Volodymyr Zelensky devrait conserver à la présidence les principaux pouvoirs de décision. Dans le but évident de passer d'une conception post-soviétique des rapports entre les élites dirigeantes et les citoyens à une approche plus européenne des choses, il a pris une série de mesures symboliques, comme celle d'arriver à pied au parlement ou de demander aux fonctionnaires de ne pas accrocher de portraits du président dans leurs bureaux.

24. Jusqu'ici, l'Ukraine a fait la démonstration qu'elle pouvait tenir un nombre impressionnant d'élections libres et pluralistes, lesquelles (à l'exception du recul enregistré sous Ianoukovitch) ont été jugées conformes par les observateurs internationaux et par l'AP-OTAN. Selon la mission internationale d'observation électorale, l'élection présidentielle de 2019 « a été pluraliste et s'est déroulée dans le respect des libertés fondamentales ». Michal Szczerba, chef de la délégation de l'AP-OTAN pour l'observation de l'élection, a qualifié le vote de « choix libre effectué par des gens libres. Les Ukrainiens ont démontré leur ferme attachement aux valeurs démocratiques et euro-atlantiques » (OSCE, 1^{er} avril 2019). De même, à l'issue des élections législatives de juillet dernier, la présidente de l'AP-OTAN, Madeleine Moon, s'est-elle félicitée du « processus électoral, qui s'est déroulé avec calme, professionnalisme et sans heurt », et que l'Ukraine « donnait l'exemple à la région dans son ensemble et aux pays où les citoyens sont privés des droits dont bénéficient de plus en plus [les Ukrainiens] »¹². Le cadre juridique électoral ukrainien est solide, bien que le code électoral unifié¹³ adopté le 11 juillet 2019 puisse nécessiter d'être affiné, ont indiqué à la délégation de l'AP-OTAN, lors des élections législatives de juillet, des experts du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). La mission internationale

¹² Extrait du discours prononcé par la présidente de l'AP-OTAN lors de la conférence de presse des chefs des missions d'observation des élections (Kiev, 22 juillet 2019).

¹³ Le code électoral unifié concerne tous les types d'élections en Ukraine, y compris l'élection présidentielle, les élections législatives et les élections locales. L'adoption de ce code a constitué un élément clé de l'accord d'association UE-Ukraine.

d'observation de ces élections a salué le fait que le nouveau code électoral a supprimé les circonscriptions majoritaires, et a espéré que le passage à un système électoral de représentation proportionnelle intégrale avec listes ouvertes serait mis en œuvre d'ici les prochaines élections législatives. Des mesures ont été adoptées pour modifier la législation relative au financement des campagnes électorales, afin de répondre aux préoccupations exprimées par le BIDDH et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe. Le financement public des partis politiques a été institué, des limites ont été posées aux dons privés, les exigences en matière de présentation de rapports publics ont été élargies et un contrôle par l'agence nationale pour la prévention de la corruption a été instauré. La mission internationale d'observation électorale a toutefois remarqué que le pays devait mieux assurer la mise en place du cadre juridique électoral et devait résoudre des problèmes tels que l'utilisation abusive des ressources administratives à des fins électorales. Par ailleurs, des problèmes comme le manque d'indépendance des médias ou le recours fréquent aux « clones de candidats »¹⁴ doivent être traités (OSCE, 21 avril 2019).

B. LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ

25. En 2014, il était alarmant de constater que les forces armées ukrainiennes étaient inaptes à se défendre contre une invasion étrangère. Sur les quelque 150 000 membres des forces armées (par rapport à près d'un million en 1991), seule une brigade de 6 000 hommes était pleinement en mesure d'exécuter des opérations de combat. L'arrêt de la progression des troupes russes et des groupes militaires soutenus par la Russie dans l'est de l'Ukraine, est en grande partie à mettre au compte de mouvements de volontaires ukrainiens.

26. Depuis lors, la situation s'est considérablement améliorée. Les forces armées ukrainiennes, qui se composent de 250 000 soldats, disposent d'une meilleure planification, de capacités de commandement et de contrôle, et d'un appui en formation et en matériel. Malgré les difficultés économiques, les dépenses de défense sont passées de moins de 2 milliards à plus de 3 milliards de dollars américains¹⁵ (Bielieskov, 2019). Les pays occidentaux ont apporté leur soutien sous forme d'équipements non létaux et de matériel militaire, notamment en fournissant 210 missiles antichar *Javelin* américains et 37 lanceurs (Miller, 5 août 2019). En mars 2019, le Canada a fait savoir qu'il prolongerait de trois ans la mission d'instruction militaire des membres des forces armées canadiennes envoyés en Ukraine (ces membres sont au nombre de 200 environ). Cette mission, qui avait été déployée en 2015 pour contribuer à l'amélioration et au renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité ukrainiennes, fait partie d'un programme plus large de renforcement de la formation « défense » (la commission mixte multinationale), dans lequel interviennent aussi les États-Unis, le Royaume-Uni, la Lituanie, la Pologne, le Danemark et la Suède (RFE/RL, 18 mars 2019).

27. S'étant fixé pour objectif stratégique d'adhérer à l'Alliance, l'Ukraine a redoublé d'efforts depuis 2014 pour réformer son secteur de la défense et de la sécurité en cohérence avec les normes de l'OTAN. En offrant de nombreux mécanismes et programmes, particulièrement l'ensemble complet de mesures d'assistance en faveur de l'Ukraine adopté en 2016, qui comporte 10 fonds d'affectation spéciale, l'OTAN a confirmé qu'elle était un partenaire incontournable dans ce processus. Dans le cadre de cette assistance, elle fournit des conseils de niveau stratégique et met en place 40 mesures de soutien adaptées. En 2019, l'Ukraine entend participer à 35 exercices de l'OTAN. En dépit du conflit armé sur sa frontière orientale, le pays continue de contribuer aux opérations dirigées par l'Alliance, en particulier au Kosovo, en Afghanistan, en République démocratique du Congo et en Méditerranée. Au cours des derniers 18 mois, l'Ukraine a doublé sa présence militaire au sein de la

¹⁴ À savoir l'inscription de candidats ou de partis dont les noms sont les mêmes (ou presque) que ceux des principaux candidats politiques, et ce aux fins de semer la confusion chez les électeurs et détourner les votes.

¹⁵ En octobre 2019, le ministre ukrainien de la défense a indiqué qu'il augmenterait de 16% supplémentaires les dépenses de défense dans le budget 2020.

mission *Resolute Support* de l'OTAN (de 10 à 21 personnes). Le pays contribue en outre à la force de réaction de l'OTAN, en fournissant d'importantes capacités en matière de transport aérien stratégique par exemple.

28. En juillet 2018, le président Porochenko a signé la loi sur la sécurité nationale. Cette disposition législative, conforme aux principes des pays occidentaux, offre un cadre pour améliorer l'interopérabilité des forces armées ukrainiennes avec l'OTAN. De manière déterminante, elle prévoit la création, au sein du parlement, d'une commission spéciale dotée de larges pouvoirs de contrôle sur le secteur de la défense et de la sécurité. Figurent parmi les autres mesures de ce train de réformes la révision des exigences applicables au secret d'État, le renforcement de la transparence du système d'acquisitions en matière de défense, ainsi que la réforme des services de sûreté de l'État, excessivement puissants. Globalement, les responsables de l'OTAN observent une nette amélioration de la mise en œuvre par l'Ukraine du programme national annuel (ANP), un document qui précise l'étendue et le rythme des réformes à accomplir pour la poursuite du rapprochement avec l'OTAN. Il s'agit là d'un changement bienvenu par rapport à la situation d'avant 2017, époque à laquelle l'Alliance se serait montrée peu satisfaite de l'exécution par l'Ukraine de ses obligations au titre de l'ANP (UNIAN, 2018).

29. Cela étant, la réforme du secteur de la défense et de la sécurité est loin d'être achevée, un certain nombre de défis sérieux restant à relever. Les nouvelles dispositions législatives et l'adoption formelle des valeurs occidentales n'ont pas encore abouti à un changement profond des mentalités, ni à l'abandon de l'héritage soviétique, de la corruption et de l'intervention de l'État. La Rada n'a pas non plus adopté d'importantes mesures de réforme concernant les grades militaires et les règles en matière de service militaire. La mise en œuvre de la réforme du service de sécurité ukrainien (SBU) - pour le transformer en un service spécial « classique » qui garantirait la souveraineté de l'État plutôt que les intérêts de ceux qui sont en place - risque de se heurter à une résistance tenace (Roslycky et Tregub, 2018). Le SBU a joué un rôle central dans la lutte contre les actes d'agression visibles ou cachés de la Russie depuis 2014. Cela dit, son effectif - de 30 000 employés - est sept fois supérieur à celui du MI5, le service britannique de la sécurité intérieure. Par ailleurs, il dispose de pouvoirs étendus qui sont incompatibles avec les exigences d'une démocratie européenne. La réforme du SBU est l'une des « grandes priorités » de l'administration Zelensky. Oleksandr Danyliouk, qui vient d'être nommé chef du Conseil de sécurité nationale et de défense de l'Ukraine, a entrepris de refondre le service de sécurité en collaboration avec un groupe consultatif international composé de représentants de l'UE, de l'OTAN et des États-Unis. La réforme devrait limiter le mandat du SBU au contre-espionnage, à la lutte contre le terrorisme, à la cybersécurité et à l'analyse de la sécurité, tout en transférant le rôle consistant à enquêter sur les entreprises et la corruption aux services répressifs compétents (Miller, 17 août 2019).

30. Enfin, la corruption demeure plus que problématique dans le secteur de la défense et de la sécurité. Selon le procureur général de l'Ukraine, depuis 2014, quelque 480 procédures pénales ont été engagées aux fins d'enquêter sur des allégations de violations commises par Ukroboronprom, un conglomérat de quelque 130 entreprises publiques de la défense consolidées par l'ancien président Ianoukovitch pour rendre tout à fait possibles les commissions occultes et les abus de position dominante, y compris la hausse des prix des équipements importés et la délocalisation à l'étranger d'entreprises militaires privées (UNIAN, 7 mars 2019). En février 2019, des journalistes d'investigation ont révélé l'existence d'un réseau de contrebande de pièces détachées d'équipement militaire en provenance de la Russie, dans lequel seraient impliqués de hauts responsables du Conseil de sécurité nationale et de défense de l'Ukraine ; les pièces étaient revendues à des prix surfaités à des entreprises publiques de la défense. Le président Porochenko a réagi en proposant, en plus de réformes, que soient placés des représentants des pays membres de l'OTAN au sein du conseil de surveillance d'Ukroboronprom. Le président Zelensky, quant à lui, a nommé l'ancien ministre réformiste de l'économie, Aivaras Abromavicius, au conseil de surveillance d'Ukroboronprom ; il aura pour tâche d'entreprendre les réformes qui s'imposent.

Une forte résistance à celles-ci est prévisible de la part de ceux qui profitent de la situation actuelle (Prince, 2019).

31. Pour résumer, les années 2019-2020 seront cruciales pour l'accélération du programme de réforme de la défense et de la sécurité du pays. Si de remarquables progrès ont été accomplis depuis 2014, le risque est réel que l'Ukraine ne réalise pas l'objectif stratégique qu'elle s'était fixé en 2016 de satisfaire pleinement aux exigences de l'OTAN et de remplir le critère d'interopérabilité avec celle-ci avant la fin 2020.

C. L'ÉTAT DE DROIT

32. La corruption endémique et un appareil judiciaire déficient sont considérés en Ukraine comme des problèmes pressants, qui entravent fortement son intégration européenne et euro-atlantique. Avant 2014, selon l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*, elle figurait à la 144^e place sur 177 pays. En 2018, elle était au 120^e rang sur 180 pays. En 2017, pour son indépendance judiciaire, l'Ukraine se situait à la 101^e place sur 109 États, selon l'indice d'intégrité publique. La confiance du public dans les institutions judiciaires n'était que de 7 % avant la révolution de la dignité, et ne représente que 11 % en 2019 (RPR, 2019).

33. Au cours des cinq dernières années, des mesures ont été prises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et essayer de remplacer les juges rattachés au système corrompu qui prévalait jusque-là. Une nouvelle Cour suprême a été créée en 2016-2017, faisant passer le nombre de niveaux du système judiciaire de quatre à trois. Si plus de 2 000 juges ont quitté leurs fonctions de leur plein gré, le processus de nomination des nouveaux juges a été entaché d'accusations d'opacité. Lorsque le Conseil d'intégrité publique (un organe consultatif composé de défenseurs des droits humains, de juristes universitaires et de journalistes) a contesté la désignation possible de 25 personnes à la Cour suprême en 2017, le Conseil supérieur de la justice a ignoré ses recommandations. Rien n'indique que la nouvelle Cour suprême sera différente, culturellement, de celle qui l'avait précédée. D'un autre côté, en 2018, le parlement a approuvé d'importantes réformes constitutionnelles et politiques visant à lutter contre l'ingérence politique dans l'appareil judiciaire et à promouvoir le professionnalisme parmi les candidats à la magistrature. Certains experts laissent entendre que seules des solutions non conventionnelles peuvent contribuer à un réel changement du système judiciaire ukrainien, par exemple en déléguant la sélection des juges à un organe indépendant composé de défenseurs des droits humains, de journalistes, de représentants d'ONG et de juristes indépendants, plutôt que des juges eux-mêmes (RPR, 2019).

34. Les dirigeants ukrainiens de l'après-2014 ont institué le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) ainsi que le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), lesquels pourraient représenter des armes importantes dans ce combat. Cela étant, le SAPO a été vivement critiqué après que le NABU a accusé le procureur spécial, Nazar Kholodnitsky, de subornation de témoins et de menaces de perquisition à leur domicile. Pour sa part, le NABU a conservé sa réputation d'organisation relativement probe. Il n'empêche que sur les 644 enquêtes préliminaires qu'il avait engagées, 21 seulement ont débouché sur des condamnations (Commission européenne, 2018). Les tribunaux de première instance font traîner les affaires ou en bloquent l'avancement. Jusqu'à présent, aucun haut responsable n'a été reconnu coupable de corruption.

35. L'absence d'un système judiciaire efficient et équitable fait que les efforts de réforme de l'Ukraine dépendent de la haute Cour anticorruption, créée il y a peu. Les groupes influents aux intérêts bien établis intervenant dans la nomination des juges aux tribunaux, la mise en place de cette haute cour indépendante est essentielle pour parachever la série des dispositifs instaurés pour lutter contre la corruption en Ukraine. Après bien des résistances politiques et bien des retards, le projet de loi portant création de la haute Cour a été adopté en juin 2018. Les juges de la haute Cour ont été nommés en avril 2019, et la haute Cour a débuté son travail en septembre 2019. De plus, le

parlement ukrainien a passé une loi afin de protéger la haute Cour des cas « indésirables » qui pourraient paralyser le travail de la Cour.

36. Volodymyr Zelensky et son parti « Serviteur du peuple » ont axé leur programme électoral en grande partie sur la lutte contre la corruption. Il semble que la nouvelle administration entende tenir ses promesses électorales et veuille intensifier cette lutte, y compris au plus haut niveau. Il est à noter que ces derniers mois, l'ancien chef de l'agence nationale de régulation de l'énergie et des services publics, Dmytro Vovk, a été accusé de diriger un système de corruption avec le producteur d'électricité et de charbon DTEK, lequel est détenu par Rinat Akhmetov, l'homme d'affaires le plus riche d'Ukraine (RFE/RL, 20 août 2019). Le vice-ministre des territoires temporairement occupés et des personnes déplacées, Yuriy Hrymchak, a été arrêté après avoir été pris en train d'accepter un pot-de-vin de 480 000 dollars, selon le NABU (RFE/RL, 14 août 2019). Parallèlement, une juridiction de Kiev a ordonné à ce dernier d'enquêter sur l'ancien président Porochenko et l'ancien ministre des affaires étrangères Pavlo Klimkine, accusés d'abus de pouvoir. M. Porochenko a également été interrogé à deux reprises comme témoin dans une affaire d'évasion fiscale (RFE/RL, 2019). L'Ukraine doit veiller à ce que l'application vigoureuse des politiques de lutte contre la corruption ne se transforme pas en représailles politiques.

37. La réforme des procédures de passation des marchés publics constitue l'une des plus remarquables réussites du pays en matière de lutte contre la corruption. Il semblerait que sous l'ancien président Ianoukovitch, les dessous-de-table liés aux contrats passés pour l'acquisition de biens ou de services aient représenté entre 30 et 50 % du montant des marchés. Le succès des réformes dans ce secteur est à attribuer pour une grande part au système électronique de passation des marchés publics ProZorro, que des militants de *Transparency International Ukraine* ont élaboré après l'Euromaïdan avec des courtiers en bourse, des experts en marketing digital, des banquiers d'investissement et d'autres membres de la société civile ukrainienne. ProZorro est une base de données unique en son genre, qui rassemble toutes les informations sur les appels d'offres et les téléverse sur sept systèmes exploités par des opérateurs privés, chacun avec une interface différente mais des renseignements identiques. Depuis le 1^{er} avril 2016, les circuits d'achat officiels et les entreprises publiques sont tenus d'utiliser ce système pour tous les achats de l'État, bien qu'ils puissent utiliser la plateforme de leur choix. L'emploi de ProZorro a réduit sensiblement le niveau de corruption et les dessous-de-table dans les procédures de passation des marchés publics. Il est estimé qu'à la fin 2018, ProZorro avait permis de "sauver" environ 51 milliards de hryvnias (soit environ 2 milliards de dollars américains) en dépenses consacrées aux marchés publics (Lough et Dubrovskiy, 2018).

38. Il n'en reste pas moins que d'autres réformes peuvent être engagées dans le domaine. Les dépenses de l'État doivent être mieux contrôlées, les politiques antitrust doivent être renforcées afin de prévenir la collusion dans les appels d'offres, et les conditions spéciales que seules certaines entreprises peuvent remplir doivent être proscrites, pour ne citer que quelques exemples. Quoi qu'il en soit, en l'espace de trois ans, ProZorro a remarquablement contribué à réduire la corruption dans les marchés publics. En avril 2018, un système de santé électronique (*eHealth*), a été lancé, suscitant l'espoir d'une réduction de la corruption dans le secteur médical ukrainien. Enfin, un nouveau système informatisé de remboursement électronique de la TVA limite les possibilités de corruption dans le traitement des demandes individuelles de remboursement de cette taxe (Miklos, 2018).

D. LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

39. L'Ukraine figure parmi les pays les plus pauvres d'Europe. Contrairement à ses voisins d'Europe centrale et orientale, elle ne s'était pas engagée dans de sérieuses réformes économiques dans les années 1990. Du coup, le PIB de la Pologne est aujourd'hui trois fois supérieur à celui de l'Ukraine, bien que les deux économies aient eu à peu près le même poids en 1992. Aussi les réformes économiques sont-elles essentielles pour l'avenir de l'État ukrainien. La stabilisation

macroéconomique et budgétaire du pays a constitué l'une des réalisations les plus importantes du gouvernement pro-européen. Après les turbulences de l'Euromaïdan et l'agression russe, l'Ukraine a connu une contraction de plus de 16 % de son PIB en 2014-2015. En février 2015, la hryvnia avait perdu 70 % de sa valeur par rapport à l'euro et l'inflation était de 46 %. Le commerce extérieur avait considérablement diminué et le système bancaire était au bord de la faillite (Moshes et Nizhnikau, 2018). Un grand nombre d'Ukrainiens ont quitté le pays pour aller chercher de l'emploi au sein de l'UE. À l'heure actuelle, selon le ministère ukrainien des finances, ils seraient environ 3,2 millions à travailler à l'étranger, principalement en Pologne.

40. Le gouvernement a su, en l'occurrence, parvenir à la stabilité macroéconomique grâce, tout à la fois, à la souplesse de sa politique de taux de change, à des mesures monétaires et budgétaires rigoureuses et à une réforme du secteur de l'énergie soutenues par des programmes d'aide du Fonds monétaire international (FMI). La croissance économique a repris en 2016, l'inflation s'est repliée, la hryvnia se renforce et les réserves de change ont plus que triplé par rapport au creux de 2015. Le déficit fiscal et celui de la balance courante ont été réduits, les dépenses publiques comprimées, des efforts ont été entrepris en faveur d'une réforme de la fiscalité et d'une restructuration de la dette, et la santé du système bancaire s'est améliorée (Ash et al., 2017). Le ministère ukrainien du développement économique et du commerce a fait savoir que l'économie parallèle (par ex. les transactions du marché noir et le travail non déclaré) ne représentait plus que le tiers de l'activité économique totale du pays, contre la moitié auparavant. Selon l'enquête *Doing Business* de la Banque mondiale, l'Ukraine, qui s'était classée au 142^e rang en 2010, se situait à la 76^e place en 2018. Ces trois dernières années, le taux de croissance annuel de son économie a été d'environ 2 à 3 %. Kiev compte que la croissance économique du pays atteigne 5 % en 2019 (RFE/RL, 31 juillet 2019). Lors de la troisième Conférence sur les réformes en Ukraine qui s'est tenue à Toronto en juillet 2019, le président Zelensky s'est exprimé en adepte déterminé du libre-échange, accordant la priorité à l'amélioration du climat des affaires, à l'attraction des investissements étrangers, à la libéralisation des marchés du travail et à la privatisation des entreprises publiques (Aslund, 2019).

41. La dépendance excessive de l'Ukraine vis-à-vis de la Russie comme partenaire commercial et fournisseur d'énergie, nuisait aux secteurs économiques du pays et affaiblissait la compétitivité de ses entreprises sur le marché mondial. Force est de constater que de grands progrès ont été réalisés à cet égard. En 2012, les échanges commerciaux de l'Ukraine avec la Russie représentaient 25,7 % du total de ses échanges. En 2016, ce chiffre est passé à 11,6 %. Au premier semestre 2018, la valeur des exportations de l'Ukraine vers l'UE a atteint 9,8 milliards de dollars, soit cinq fois plus que vers la Russie (Ukrinform, 2018).

42. L'accès du pays au marché intérieur européen s'est avéré d'autant plus indispensable que le commerce avec la Russie a sensiblement reculé en 2014. En mars de cette année-là, Kiev signait l'accord d'association comportant une zone de libre-échange approfondi et complet entre l'UE et l'Ukraine, qui est entré pleinement en vigueur en septembre 2017. Ces dernières années, l'Union européenne est devenue, et de loin, le premier partenaire commercial de l'Ukraine, puisqu'elle représente 42 % du volume total des échanges extérieurs de ce pays (Commission européenne, 2018). L'accord d'association constitue pour les autorités ukrainiennes l'un des plus puissants encouragements à s'engager dans des réformes économiques et de l'État. S'il n'ouvre pas explicitement la voie à l'adhésion du pays à l'UE, cet accord offre à l'Ukraine des relations privilégiées aux fins d'intégrer l'économie ukrainienne dans le marché unique. Il prévoit la convergence des politiques et des réglementations dans divers secteurs tels que la réforme judiciaire, la réforme du secteur énergétique, les marchés publics, la décentralisation et les mesures de lutte contre la corruption. Les réformateurs espèrent que l'application de règles et de normes de même nature que celles de l'UE transformera le paysage économique et politique de l'Ukraine. Il n'en demeure pas moins qu'ils devront livrer une bataille ardue, la mise en œuvre de l'accord d'association et des réformes qui en découlent étant entravée par les intérêts particuliers bien établis

des élites corrompues, par un système reposant sur une maximisation de la rente et par des difficultés économiques que l'agression russe dans l'est de l'Ukraine aggrave manifestement.

43. Certaines des réformes ukrainiennes les plus couronnées de succès concernent le secteur de l'énergie. Dans une analyse publiée par l'agence américaine d'information sur l'énergie, il a été constaté que l'économie ukrainienne était deux à trois fois plus énergivore que celle de la Pologne, de la Slovaquie et de la République tchèque, notamment. Le gaspillage d'énergie pèse sur le budget de l'État et les finances publiques. Qui plus est, avant 2015, l'Ukraine importait l'essentiel de son gaz de Russie, malgré ses propres réserves naturelles. Le système - profondément corrompu - qui repose sur une maximisation de la rente dans le secteur énergétique, par lequel les oligarques tiraient grand profit des revenus provenant des subventions et des réglementations gouvernementales, générait des pertes qui se chiffraient dans les dizaines de milliards de dollars pour l'État. Naftogaz, l'entreprise publique de transport de gaz, enregistrait un déficit de 5,7 % du PIB en 2014. Le gouvernement a épongé ce déficit par des subventions, grevant des finances publiques déjà mises à mal. Pendant des années, ce procédé - qui a enrichi les oligarques tant russes qu'ukrainiens - a découragé les économies d'énergie, pénalisé la production intérieure de gaz et créé une dépendance à l'égard du gaz russe.

44. Parce qu'il a considérablement réduit les importations de gaz russe en Ukraine¹⁶, le gouvernement a supprimé dans une très large mesure les possibilités de corruption. Depuis 2014, la transparence s'est accrue et les subventions ont été sensiblement revues à la baisse. En 2016 et pour la première fois en cinq ans, Naftogaz a enregistré des bénéfices, devenant un contributeur net au budget de l'État (Antonenko et al., 2018). Pourtant, les réformes piétinent depuis quelque temps dans ce secteur. En 2017, les administrateurs indépendants du conseil de surveillance de Naftogaz ont démissionné, invoquant des immixtions gouvernementales dans leurs efforts de modernisation. Toujours en 2017, l'Ukraine n'a pas tenu l'engagement qu'elle avait pris auprès du FMI de réviser les prix du gaz à la hausse. Peu de progrès ont été réalisés dans le dégroupage - la séparation entre les activités de production, de transport et de distribution. Les oligarques qui soutiraient des rentes substantielles du secteur de l'énergie et du marché du gaz, ont retardé ou repoussé les réformes essentielles.

45. Crucial pour l'économie ukrainienne est le rôle que le pays joue, au niveau des exportations énergétiques de la Russie, dans le transit du gaz russe vers les marchés européens. Sur les 193 milliards de mètres cubes de gaz que Gazprom a acheminés vers l'Europe de l'Ouest en 2017, près de 40 % sont passés par l'Ukraine (Cohen, 2018). Le rôle qu'elle joue en tant que pays de transit pour le transport vers l'Europe du pétrole et du gaz russes est crucial pour deux raisons : premièrement, parce que les recettes issues de ce transit fournissent quelque 2 à 3 milliards de dollars par an à l'économie du pays ; et deuxièmement, parce que ce rôle confère à l'Ukraine une influence sur le secteur énergétique russe, qui pourrait servir d'assurance contre les manœuvres d'intimidation de Moscou dans ce domaine.

46. Cela dit, les gazoducs Nord Stream 2 (reliant la Russie à l'Allemagne par la mer Baltique) et TurkStream (en mer Noire) permettraient à la Russie, une fois leur construction achevée, de contourner complètement l'Ukraine. Les États-Unis ainsi qu'un certain nombre d'Alliés se sont déclarés opposés à ces projets. Quoi qu'il en soit, ces gazoducs devraient être terminés à la fin de l'année 2019 ou au début de l'année 2020. Un élément positif à signaler : l'adoption par le Parlement européen d'une réglementation visant à soumettre des projets comme Nord Stream 2 à la législation communautaire en matière d'énergie, y compris à l'exigence de dégroupage des activités - il serait

¹⁶ Selon Naftogaz, entre 2014 et 2015, les importations de gaz naturel en provenance de la Russie sont passées de 74 % à 37 % des importations totales ukrainiennes, tandis que les importations de gaz naturel en provenance de l'Europe passaient de 26 % à 63 %. Naftogaz ne s'approvisionne plus auprès de la société russe Gazprom depuis novembre 2015, à la suite du refus de cette dernière de se conformer à la sentence arbitrale de la Cour de Stockholm concernant les volumes et les conditions d'approvisionnement en gaz à destination de l'Ukraine.

alors difficile pour Moscou de se servir de l'énergie comme d'un instrument au service de sa politique étrangère. Qui plus est, la Commission européenne participe aux négociations russo-ukrainiennes d'un nouveau contrat gazier à long terme qui devrait remplacer le contrat actuel, lequel expire à la fin de l'année 2019. La Commission préconise de faire transiter par l'Ukraine une grande part du gaz russe à destination de l'Europe. En prévision de l'arrêt du transit du gaz russe via l'Ukraine qui pourrait avoir lieu dès l'instant où Nord Stream 2 aura été lancé, Kiev investit dans l'augmentation de ses capacités de stockage de gaz ainsi que dans l'inversion du sens de fonctionnement de son réseau à partir de la Roumanie via la République de Moldova (RFE/RL, 20 août 2019).

47. En dépit de cela, il existe plusieurs secteurs où les réformes économiques et sociales ont connu moins de succès. Le secteur surdimensionné des entreprises publiques, par exemple, nécessite une réforme importante. L'Ukraine compte à peu près 3 400 entreprises d'État et plus de 11 000 entreprises collectives dont le chiffre d'affaires représente environ 20 % du PIB du pays. Seule la moitié de ces entreprises d'État passent pour opérationnelles ; un tiers seulement enregistre des bénéfices. Dans bien des entreprises rentables, la trésorerie est détournée par leurs dirigeants (Lough et Dubrovskiy, 2018). Ces derniers, de fait les propriétaires officieux, ont tout intérêt à empêcher la privatisation - laquelle les obligerait à investir leur propre argent plutôt que celui de l'État, qui ne leur coûte rien. En janvier 2018 et pour satisfaire aux modalités d'octroi de l'assistance financière du FMI, la Rada a adopté un texte de loi visant à intensifier la dénationalisation et à accroître la transparence. Le conseiller économique du président Zelensky a confirmé l'engagement de la nouvelle administration à accélérer le processus de privatisation (RFE/RL, 31 juillet 2019).

48. Le système de retraite ukrainien a été taxé de « déficient » par la Banque mondiale, qui a indiqué que, sans réforme, le montant moyen de la retraite aurait été inférieur de 20 % (au moins) au salaire moyen et que le coût des prestations de retraite aurait pu représenter 14 % du PIB, grevant ainsi fortement les finances publiques du pays (Banque mondiale, 2019). En 2017, le Parlement ukrainien adoptait le projet de loi portant sur la réforme des retraites, loi qui « a favorisé la hausse du montant moyen de la retraite, supérieur de 27 % au salaire moyen, (...) en même temps que le coût des prestations de retraite était maintenu à quelque 10 % du PIB » (Banque mondiale, 2019). Kiev devra encore se pencher sur la question de l'âge de la retraite, des taux de cotisation et des avantages dont bénéficient certaines professions comme la police, l'armée et la fonction publique (Ash et al., 2017). Les précédentes législatures se sont fermement opposées à ces mesures en raison de leur impopularité. Pour que le pays puisse procéder à une véritable réforme de son système de retraite, il lui faudra augmenter le nombre de cotisants en réduisant les structures de pouvoir informelles qui existent dans l'économie. Cela exigera d'engager de plus larges réformes de fond dans tous les secteurs de l'économie.

49. Le secteur agricole de l'Ukraine, autrefois qualifiée de « grenier de l'Europe » présente d'incroyables possibilités. Si les rendements céréaliers du pays sont actuellement moindres (d'au moins 30 %) que ceux de l'Europe de l'Ouest, les spécialistes estiment qu'en fournissant au secteur l'appui qui convient, ils pourraient facilement atteindre un niveau comparable. Selon la Banque mondiale, la valeur des terres pourrait tripler si les ventes de terrains agricoles étaient autorisées. Or, le moratoire sur la vente des terres agricoles qui existe depuis 2001 et a été prolongé en décembre 2018, pèse sur le secteur agricole ukrainien. Malgré l'intention initiale, l'interdiction de vendre des terres n'a pas empêché leur concentration aux mains d'un petit nombre d'entreprises agricoles, par le biais d'accords d'affermage. Les intérêts bien établis du système d'affermage à grande échelle interdit les plus indispensables réformes. L'équipe du président Zelensky chargée des questions économiques s'est récemment montrée favorable à la levée de cette interdiction. Selon la Banque mondiale, cela pourrait augmenter le PIB d'environ 1,5 % par an (RFE/RL, juillet 2019).

50. Bon nombre de nouvelles réformes rencontrent le même problème intrinsèque : la mise en œuvre des mesures législatives adoptées est souvent incomplète en raison du faible niveau de l'administration intermédiaire et locale. L'administration publique demeure dans l'ensemble

inefficace et manque d'une culture administrative à part entière. Cela dit, des initiatives ont été prises ces dernières années pour remédier à la situation, parmi lesquelles la création d'un système de recrutement centralisé, transparent et fondé sur le mérite via la plateforme internet spécialisée *career.gov.ua*. Selon la Commission européenne, entre octobre 2017 et septembre 2018 près de 24 000 candidatures ont été soumises par ce biais, pour 1 010 postes à pourvoir (Commission européenne, 2018).

51. La décentralisation et l'autonomisation des autorités locales constituent une autre initiative encourageante propre à améliorer la gouvernance. Depuis 1991, le système administratif extrêmement centralisé de l'Ukraine engendre des problèmes en matière d'imputabilité et de représentation politique aux niveaux régional et local. Il suscite aussi des inquiétudes concernant le financement des actions régionales et locales et l'efficacité des dépenses publiques. Les réformes sur la décentralisation qui ont été mises en œuvre après l'Euromaïdan, ont commencé à accorder davantage d'autorité, de compétences administratives et de compétences en matière de prélèvement fiscal à l'administration locale. Bon nombre de ces autorités bénéficient maintenant de budgets plus importants que ceux dont disposaient les instances qui les avaient précédées, et utilisent ces plus larges ressources pour investir dans les infrastructures locales, les soins de santé et les écoles. En 2015, les budgets locaux se sont accrus de 42 % par rapport à 2014 et, en 2016, les recettes locales avaient augmenté à nouveau de 49 % (Hanushchak, Sydoruk et Umland, 2017). Pour régler la question des 11 000 municipalités défavorisées ou en déclin, le pays a fait adopter en 2015 un projet de loi visant à permettre le regroupement concerté des communautés existantes en de plus grandes entités. En 2017, 400 regroupements de communes ont été formés. C'est ainsi que dans la région de Vinnytsia, qui comprend 800 municipalités, seules 50 devraient rester (Ash et al., 2017). La décentralisation revêt également un volet « sécurité nationale », l'autonomisation accrue des communautés locales pouvant faciliter sur le plan politique la réintégration des territoires occupés de l'est de l'Ukraine.

E. LA SOCIÉTÉ CIVILE, LES MÉDIAS, L'ÉDUCATION ET LA RELIGION

52. La révolution de la dignité a été, dans une large mesure, le fait d'une société civile dynamique. Elle a été lancée et entretenue par la mobilisation des citoyens. Si de grands défenseurs de la société civile ont été élus au Parlement en 2014, les plus hauts postes politiques ont été occupés par des personnalités plus chevronnées, et la révolution n'a pas mis en avant un nouveau noyau de dirigeants. Le succès électoral de M. Zelensky peut être considéré comme une réaction tardive à l'incapacité de revigorer l'élite politique ukrainienne.

53. La société civile reste active et joue un rôle déterminant pour ce qui est d'encourager le gouvernement à poursuivre les réformes, à lutter contre la corruption et à favoriser la transparence. Toutefois, les organisations non gouvernementales sont encore faibles en dehors de Kiev et de certaines autres grandes villes ; elles sont en outre contraintes de s'en remettre aux financements étrangers. La décision de demander aux militants anticorruption de déclarer leurs avoirs a été vivement critiquée par des institutions comme la Commission de Venise et l'OSCE. Cette demande fut déclarée anticonstitutionnelle en juin 2019 par la Cour constitutionnelle de justice de l'Ukraine, et par la suite abolie. Ces militants et d'autres représentants de la société civile sont dans bien des cas menacés, se heurtent souvent à des campagnes de dénigrement et font même l'objet d'agressions physiques. Entre 2017 et 2018, plus de 55 activistes de la société civile ont été attaqués en Ukraine, et 5 ont été tués pendant cette période. Dans un cas précis, une militante anticorruption ukrainienne connue, Kateryna Handziuk, qui enquêtait sur la corruption politique et policière dans le port de Kherson, sur la mer Noire, est morte des suites de blessures graves qui lui avaient été infligées trois mois plus tôt lors d'une agression à l'acide sulfurique. Ce décès a suscité un véritable tollé.

54. Des groupes d'extrême droite comme le Corps national et la Milice nationale, bien qu'ils manquent d'un véritable soutien électoral, sont présents dans la rue au point d'y affronter quelquefois les forces de l'ordre. Le rapport 2018 du département d'État américain sur les droits

humains en Ukraine énumère un certain nombre d'incidents violents ayant impliqué des « groupes nationalistes haineux » qui visaient des minorités ethniques, des membres de la communauté LGBT et des opposants politiques. Malgré ces difficultés, la société civile semble suffisamment forte pour que l'on ne puisse pas craindre un recul démocratique dans le pays.

55. Le BIDDH qualifie le paysage médiatique ukrainien de « contrasté » au niveau national comme au niveau régional. La télévision, où les débats politiques sont fréquents et présentent un large éventail d'opinions, constitue encore la source d'information de la plupart des Ukrainiens. Or, tous les grands réseaux de télévision et portails d'informations en ligne sont détenus par un petit nombre d'oligarques, au nombre desquels figurent Rinat Akhmetov, Ihor Kolomoïsky, Viktor Pintchouk, Viktor Medvedchouk, Dmytro Firtash et Petro Porochenko. Si MM. Akhmetov et Firtash entretenaient des liens étroits avec le régime de M. Ianoukovitch, leurs médias se sont adaptés aux nouvelles réalités politiques. Certains réseaux médiatiques sont très tendancieux. Les chaînes que l'on attribue à M. Kolomoïsky, par exemple, sont extrêmement critiques à l'encontre de M. Porochenko, et inversement. Pour leur part, les médias que l'on attribue à M. Pintchouk sont considérés comme neutres et ne privilégiant personne. M. Medvedchouk entretiendrait des liens très étroits avec le Kremlin, le président Poutine étant le parrain de sa fille ; aussi la croissance de l'empire médiatique de M. Medvedchouk suscite-t-elle des inquiétudes en matière de sécurité nationale (AFP, 2019). Point positif, l'Ukraine a adopté la règle voulant que le nom des propriétaires d'organes de presse soit rendu public, ce qui rend les médias plus transparents.

56. Le BIDDH constate que la protection des journalistes ukrainiens (confrontés à la violence et à l'intimidation) reste un problème. Dans un cas précis, des journalistes ukrainiens travaillant pour le programme de lutte contre la corruption *Schemes* de *Radio Free Europe/Radio Liberty* ont été agressés, calomniés et harcelés par des représentants du gouvernement.

57. En 2018, le Parlement a adopté un projet de loi sur l'éducation, rendant obligatoire l'utilisation de l'ukrainien comme première langue d'enseignement dans les écoles secondaires dès 2020. Cette décision a été très critiquée par les pays voisins, notamment la Roumanie, la Pologne, la Russie et spécialement la Hongrie. Cette dernière, préoccupée de ce que la nouvelle loi conduira à l'assimilation culturelle de la minorité hongroise présente dans l'ouest de l'Ukraine, a empêché la Commission OTAN-Ukraine de se réunir au niveau ministériel. Budapest assure que des progrès en vue de l'intégration euro-atlantique de l'Ukraine ne seront possibles que si Kiev modifie la loi. Les responsables ukrainiens objectent que les enfants doivent comprendre la langue majoritaire de l'État pour participer pleinement à la société et font remarquer que la loi n'interdit pas les classes séparées d'enseignement dans la langue des minorités. La Commission de Venise a présenté son avis sur cette loi, dans lequel elle souligne qu'« il est légitime et louable que les États promeuvent le renforcement de la langue de l'État. » Il n'en reste pas moins qu'elle s'est inquiétée de la teneur et du rythme de la réforme, qui pourrait « constituer une atteinte excessive aux droits dont jouissent actuellement les personnes appartenant à des minorités nationales ». La Commission a recommandé que l'Ukraine apporte des modifications à la loi, afin de garantir un enseignement proportionnellement suffisant dans les langues minoritaires dans le primaire et le secondaire, ainsi que de prévoir plus de temps pour la mise en œuvre d'une réforme progressive. Lors de la visite qu'elle a effectuée à Budapest, la secrétaire générale déléguée de l'OTAN, Rose Gottemoeller, a fait observer que « [l]es Alliés se sont montrés solidaires de la Hongrie lorsqu'il s'est agi de la loi ukrainienne sur l'éducation. Dans la déclaration de Bruxelles et dans l'évaluation de l'exécution du programme national annuel de l'Ukraine, tous les Alliés ont prié instamment [cette dernière] de mettre pleinement en application les recommandations de la Commission de Venise ». L'Ukraine a pris note de la réaction internationale et, en avril 2019, le Parlement a reporté à 2023 la mise en œuvre de ladite loi.

58. En mai 2019, le Parlement sortant a adopté un projet de loi sur la langue ukrainienne, qui prescrit aux hommes et aux femmes politiques, aux juges, aux militaires, aux médecins, aux enseignants et autres employés de la fonction publique d'employer la langue de l'État dans le cadre

de leur travail. Selon cette loi, le gouvernement devra également accorder aux adultes la possibilité d'apprendre gratuitement la langue nationale (UNIAN, 23 mai 2019). La loi a été critiquée par la Russie, mais aussi par la Hongrie. Au moment de la rédaction de la présente mouture, la Commission de Venise et la Commission européenne analysaient la nouvelle loi, avant de présenter leurs évaluations. Certains observateurs, telle Rosemary A. DiCarlo, secrétaire générale adjointe des Nations unies aux affaires politiques et à la consolidation de la paix, ont recommandé que l'Ukraine adopte une loi complémentaire sur l'exercice des droits linguistiques des minorités « pour garantir une relation équilibrée entre la protection de ces droits et la préservation de la langue nationale comme outil d'intégration » dans la société (ONU, 2019).

59. En 2018-2019, le pays a franchi une étape importante dans le processus de lutte contre l'influence indirecte de Moscou sur la population ukrainienne, en obtenant la séparation de l'Église orthodoxe ukrainienne d'avec le patriarcat de Moscou. En janvier 2019, le patriarche œcuménique de Constantinople¹⁷, Bartholomée I^{er}, a signé le document (*tomos* ou décret) accordant officiellement l'autocéphalie (l'indépendance canonique) à l'Église orthodoxe d'Ukraine. En mars 2019, la plupart des quelque 600 paroisses orthodoxes du pays avaient quitté le patriarcat de Moscou pour rejoindre la nouvelle entité ecclésiale indépendante (UNIAN, 19 mars 2019). Moscou nie la légitimité du *tomos*, et des membres du haut clergé russe ont même prévenu que des actes de violence pourraient survenir si la séparation devait se poursuivre.

IV. CONCLUSION : SOUTENIR L'INTÉGRATION EURO-ATLANTIQUE DE L'UKRAINE

60. La révolution ukrainienne de la dignité a représenté plus qu'un simple rejet de la Russie et qu'une simple européanisation. L'Euromaïdan, fondamentalement, est né de la corruption à l'intérieur du pays et a eu pour exigence une vie politique, une société et une économie justes et équitables. Les réformes internes que la révolution a appelées de ses vœux sont aussi indispensables à la survie de l'Ukraine qu'elles sont nécessaires aux résistances devant les interventions extérieures russes. D'ailleurs, les deux vont de pair. Si l'Ukraine doit résister aux pressions exercées par Moscou sur les médias et les secteurs politique, militaire et économique, elle doit disposer de cadres institutionnels sains et transparents ainsi que d'une société civile vigoureuse.

61. L'Ukraine a enregistré des progrès importants depuis la révolution de la dignité. Le pays a su surmonter les considérables difficultés militaires, économiques et psychologiques auxquelles il a dû faire face au lendemain de l'annexion et de l'occupation illégales de la Crimée, immédiatement après la révolution de 2014. Les observateurs estiment que depuis l'Euromaïdan (soit en l'espace de cinq ans) plus de réformes ont été lancées et mises en œuvre qu'au cours des 25 années qui avaient précédé cette révolution. Ces efforts vont de la refonte des forces armées à la réforme du secteur de l'énergie, en passant par le monde des affaires et les services de police.

62. Il est clair, toutefois, que l'Ukraine a encore un long chemin à parcourir avant que ne se réalisent les espoirs de ces centaines de milliers de personnes qui s'étaient rassemblées, il y a cinq ans, sur *Maidan Nezalezhnosti* (la place de l'Indépendance). Les réformes ont été semées d'obstacles et ont souffert de délais importants. Il n'a guère été question du pouvoir des oligarques et les résistances aux réformes structurelles sont encore nombreuses parmi les élites.

63. L'aide complète que les pays occidentaux ont fournie à l'Ukraine a été essentielle, mais il est possible de faire davantage. La « lassitude à l'égard de l'État ukrainien » ne peut pas gagner la communauté euro-atlantique. Les bons résultats d'une Ukraine européenne feraient évoluer du tout au tout la situation géopolitique de l'Europe, y amélioreraient globalement la sécurité et pourraient

¹⁷ La Turquie se réfère à Bartholomée I^{er} en tant que patriarche de l'Église grecque orthodoxe à Fener/Istanbul.

même déclencher des changements positifs en Russie proprement dite. Accablée par le fardeau soviétique, desservie par plusieurs décennies de mauvaise gouvernance, l'Ukraine dispose à présent de forces politiques agissantes et bénéficie de l'appui de la population pour se réinventer en tant que nation européenne à part entière. Ne laissons pas passer cette occasion.

64. L'Ukraine a besoin d'un ensemble très ambitieux de mesures d'assistance et des ressources qui l'accompagnent, peut-être même d'un ensemble de l'envergure du plan Marshall, lequel avait permis la reconstruction de l'Europe de l'Ouest au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Les bons résultats d'une Ukraine aidée par l'OTAN et par l'UE rehausseraient également la raison d'être de ces deux organisations. Le pays est encore loin de satisfaire aux critères d'adhésion, mais il doit lui être clairement indiqué que l'adhésion sera réalisable lorsque tous les critères auront été remplis. En attendant, l'Alliance pourrait envisager d'autres étapes intermédiaires, par exemple offrir à l'Ukraine le statut de partenaire « nouvelles opportunités ». La communauté euro-atlantique doit faire montre de patience et de souplesse ; son approche vis-à-vis de ce pays devrait être politique plutôt qu'administrative. En plus de leur appui à la réforme et de leur soutien financier, l'Ukraine continuera d'avoir besoin de l'assistance matérielle des Occidentaux pour acquérir les équipements et les plateformes qui lui permettront de défendre son territoire et ses frontières. La présence constante et substantielle de l'OTAN en mer Noire est une nécessité stratégique. La communauté euro-atlantique doit également continuer à exercer des pressions sur la Russie pour qu'elle arrête de déstabiliser l'Ukraine, qu'elle se conforme aux dispositions des accords de Minsk 2, qu'elle renvoie immédiatement les prisonniers politiques qui restent, qu'elle respecte la liberté de navigation en mer Noire et en mer d'Azov, et pour qu'elle fasse cesser les violations des droits humains dans les territoires ukrainiens occupés. En toute occasion, il faut rappeler aux autorités russes que l'annexion et l'occupation illégales de la Crimée ne seront jamais reconnues.

65. Parallèlement, les dirigeants ukrainiens doivent continuer à manifester leur engagement en faveur des réformes. L'appui vigoureux de la population et la majorité absolue au Parlement fournissent au président Zelensky et à son équipe une occasion exceptionnelle de susciter de réels changements en Ukraine, particulièrement pour ce qui est de lutter contre la corruption et l'influence des oligarques. Il importe que la population puisse enfin commencer à ressentir les effets bénéfiques de ces réformes, y compris les améliorations au niveau du bien-être économique et social. Selon un sondage effectué en août 2019, la moitié des Ukrainiens estiment que leur pays évolue dans le bon sens, contre 18,1 % seulement en décembre 2018 (Interfax-Ukraine, 2019). Cette dynamique positive ne doit pas être gâchée. Les citoyens ukrainiens ne doivent pas être découragés à l'idée que l'adhésion à l'UE et à l'OTAN pourrait prendre du temps. Le processus de réforme a déjà permis à l'Ukraine d'obtenir des résultats concrets, tels que l'accès au marché européen, le régime d'exemption des visas, sa participation au programme Erasmus+ d'échanges universitaires¹⁸ et l'ensemble complet de mesures d'assistance en faveur de l'Ukraine adopté par l'OTAN.

66. Depuis 2014, le pays a consolidé sa position en tant que nation démocratique européenne et le sentier vers l'Europe progressivement s'élargit. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN continuera de plaider fermement en faveur d'une intégration euro-atlantique de l'Ukraine.

¹⁸ Erasmus+ est le programme de l'UE en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport en Europe. Doté d'un budget de 14,7 milliards d'euros, il contribuera à offrir à plus de 4 millions d'Européens la possibilité d'étudier, de se former ou d'acquérir une expérience à l'étranger.

BIBLIOGRAPHIE

- AFP. (2019, July 22). Putin ally stages political comeback in Ukraine. France 24. <https://www.france24.com/en/20190722-putin-ally-stages-political-comeback-ukraine>
- Antonenko, A., Nitsovych, R., Pavlenko, O., & Takac, K. (2018, February 6). *Reforming Ukraine's Energy Sector: Critical Unfinished Business*. Carnegie Europe. <https://carnegieeurope.eu/2018/02/06/reforming-ukraine-s-energy-sector-critical-unfinished-business-pub-75449>
- Ash, T., Gunn, J., Lough, J., Lutsevych, O., Nixey, J., Sherr, J., & Wolczuk, K. (2017, October). *The Struggle For Ukraine*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2017-10-18-struggle-for-ukraine-ash-gunn-lough-lutsevych-nixey-sherr-wolczukV5.pdf>
- Aslund, A. (2019, July 5). Zelenskyy Shines in Toronto, but His Plans Need Right People and Right Priorities. Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/zelenskyy-shines-in-toronto-but-his-plans-need-right-people-and-right-priorities>
- Banque mondiale. (2019, April 12). *Ukraine and the World Bank Group: Supporting Ambitious Policy Reforms to Restore Sustainable Growth and Strengthen Public Services*. <http://www.worldbank.org/en/results/2019/04/12/the-world-bank-group-and-ukraine-supporting-ambitious-policy-reforms-to-restore-sustainable-growth-and-strengthen-public-services>
- Bielieskov, M. (2019, February 27). *Ukraine's Military Is Back*. The National Interest: <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/ukraines-military-back-24674>
- Cohen, A. (2018, June 18). *Russia's Nord Stream II Pipeline Is Ukraine's Worst Nightmare*. Forbes: <https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2018/06/18/russias-nord-stream-ii-pipeline-is-ukraines-worst-nightmare/#4f7fcd853524>
- Commission européenne. (7 novembre 2018). *Association Implementation Report on Ukraine*. EEAS: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf
- DW. (2019, March 15). *EU, Canada and US impose new sanctions on Russia*. Deutsche Welle: <https://www.dw.com/en/eu-canada-and-us-impose-new-sanctions-on-russia/a-47941703>
- Freedom House. (2019, February). *Freedom in the World 2019: Crimea*. Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/crimea>
- Hanushchak, Y., Sydoruchuk, O., et Umland, A. (2017, April 13). *Ukraine's most underreported reform*. New Eastern Europe: <http://neweasterneurope.eu/2017/04/13/ukraine-s-most-underreported-reform-decentralisation-after-the-euromaidan-revolution/>
- Haring, M. (2019, September 7). *Q&A: What Does Ukraine-Russia Prisoner Swap Mean?* Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/q-a-what-does-the-prisoner-swap-mean-for-ukrainian-russian-relations>
- Hromadske. (2019, August 30). *Meet the Ministers: What We Know About Ukraine's New Cabinet*. Hromadske International: <https://en.hromadske.ua/posts/meet-the-ministers-what-we-know-about-ukraines-new-cabinet>
- HCDH (Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme) – Page d'accueil sur l'Ukraine - <https://www.ohchr.org/FR/Countries/ENACARegion/Pages/UAIndex.aspx>
- HCDH. (2017, September 25). *Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine), 2014-2017*. OHCHR: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_EN.pdf
- HCDH. (2018, September 10). *Report on the situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine*. OHCHR: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/UA/CrimeaThematicReport10Sept2018_EN.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1
- HRW. (2019). *World Report 2019: Ukraine*. Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/ukraine>

- Interfax-Ukraine. (2019, August 22). Half of Ukrainians for first time since 2004 positive about developments in country. Interfax-Ukraine: <https://en.interfax.com.ua/news/general/608761.html>
- Khylko, M. (2019, February 11). *Why the Sajdik Plan for the Donbas Will Not Work*. Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-the-sajdik-plan-for-the-donbas-will-not-work>
- Likhachev, V. (2018, May 11). *Far-right Extremism as a Threat to Ukrainian Democracy*. Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/special-reports/far-right-extremism-threat-ukrainian-democracy>
- Lough, J., et Dubrovskiy, V. (2018, November). *Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?* Chatham House: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-11-19-ukraine-anti-corruption-reforms-lough-dubrovskiy.pdf>
- Lourie, R. (2018, October 26). *Putin's bridge over troubled waters*. The Globe and Mail: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-putins-bridge-over-troubled-waters/>
- Miklos, I. (2018, July 2). *Ukrainian reforms – is the glass half full or half empty?* EuroActiv: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/ukrainian-reforms-is-the-glass-half-full-or-half-empty/>
- Miller, C. (2019, August 17). Mission: Impossible? Ukraine's New President Ventures To Reform Powerful State Spy Agency. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-zelenskiy-reform-state-spy-agency-sbu-30114589.html>
- Miller, C. (2019, August 5). U.S. Ambassador: Ukraine Asks To Buy More Javelin Missiles. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/us-ambassador-ukraine-asks-to-buy-more-javelin-missiles/30093162.html>
- Moshes, A., et Nizhnikau, R. (2018, March). *Russian-Ukrainian Relations*. FIIA: https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2018/03/bp235_russia-ukraine.pdf
- Naval Today. (2019, April 2). *Canadian, Spanish NATO ships arrive in Odesa, Ukraine*. <https://navaltoday.com/2019/04/02/canadian-spanish-nato-ships-arrive-in-odesa-ukraine/>
- OCHA. (2018, July 16). *Ukraine: Checkpoints - Humanitarian Snapshot*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukraine_humanitarian_snapshot_checkpoints_20181607_en.pdf
- OSCE. (1er avril 2019). Ukraine election competitive, but legal issues remain, international observers say. <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/415742>
- OSCE. (22 avril 2019). Ukraine, Presidential Election, Second Round, 21 April 2019: Statement of Preliminary Findings and Conclusions <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/417821?download=true>
- OSCE MSO. (18 avril 2019). *Trends and Observations JAN-MAR 2019*. <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/417584?download=true>
- OSCE MSO. (15 juillet 2019). Come snow, shine or shelling: how eastern Ukraine's elderly risk their lives for their pension. OSCE SMM: <https://www.facebook.com/notes/osce-smm-special-monitoring-mission-to-ukraine/come-snow-shine-or-shelling-how-eastern-ukraines-elderly-risk-their-lives-for-th/1331036730381362>
- OSCE MSO. (11 juillet 2019). *Trends and Observations. April-June 2019*. <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/425429?download=true>
- OTAN. (22 mars 2019). Déclaration du Conseil de l'Atlantique Nord sur la Crimée. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_164656.htm?selectedLocale=fr
- Peel, M., Olearchyk, R., et Foy, H. (2019, September 8). *Prisoner swap divides EU on Russia-Ukraine relations*. Financial Times: <https://www.ft.com/content/cdc80784-d243-11e9-8367-807ebd53ab77>
- Prince, T. (2019, August 5). Comic or Commander In Chief? Reform of Ukrainian Defense Industry Giant Tests Zelenskiy's Will. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-zelenskiy-reform-defense-industry-nato-ukroboronprom/30093619.html>

- RFE/RL. (2019, March 18). *Canada Expected To Announce Extension Of Ukraine Training Mission*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/canada-extension-training-mission-ukraine-freeland-sajjan/29827261.html>
- RFE/RL. (2019, February 26). *Death Toll Up To 13,000 In Ukraine Conflict, Says UN Rights Office*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/death-toll-up-to-13-000-in-ukraine-conflict-says-un-rights-office/29791647.html>
- RFE/RL. (2019, March 29). *Ukraine's Orthodox Church Faces Eviction In Russia-Annexed Crimea*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-s-orthodox-church-faces-eviction-in-russia-annexed-crimea/29849975.html>
- RFE/RL. (2019, August 20). *Facing Price-Fixing Charges, Ex-Energy Regulator Official Says Will Stay Out Of Ukraine*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/facing-price-fixing-charges-ex-energy-regulator-official-says-will-stay-out-of-ukraine/30118686.html>
- RFE/RL. (2019, August 23). *Ukraine, Russia Reportedly Preparing To Exchange Dozens Of Prisoners*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-russia-reportedly-preparing-to-exchange-dozens-of-prisoners/30124930.html>
- RFE/RL. (2019, August 14). *Ukrainian Deputy Minister Detained Over Alleged \$1.1 Million Bribe Scheme*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/ukraine-deputy-minister-detained-over-alleged-1-1-million-bribe-scheme/30110029.html>
- RFE/RL. (2019, August 12). *Ukrainian Ex-President Questioned In Tax-Evasion Case*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/poroshenko-ukraine-tax-evasion/30105801.html>
- RFE/RL. (2019, July 31). *Zelenskiy's Economic Team Head Wants New IMF Loan, To Lift Farmland Sale Ban*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/zelensky-s-economic-team-head-wants-new-imf-loan-lift-farmland-sale-ban/30084495.html>
- RFE/RL. (2019, August 20). *Kyiv Pursues Additional Reverse Gas Flows In Preparation For Potential Russian Gas-Transit Cutoff*. RFE/RL: <https://www.rferl.org/a/kyiv-pursues-additional-reverse-gas-flows-in-preparation-for-potential-russian-gas-transit-cutoff/30118706.html>
- Roslycky, L., et Tregub, O. (2018, July 30). *Why It's Too Soon to Celebrate Ukraine's New National Security Law*. Atlantic Council: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-it-s-too-soon-to-celebrate-ukraine-s-new-national-security-law>
- RPR. (2019, July). *Sectoral Policy Briefs on Reforms in Ukraine. Reanimation Package of Reforms Coalition*: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/A4_Toronto_engl_web3.pdf
- UAWire. (2019, April 8). *Zelensky promises to maintain Ukraine's course toward NATO and EU and protect foreign investments*. UAWire: <https://uawire.org/zelensky-promises-to-maintain-ukraine-s-course-toward-nato-and-eu-and-protect-foreign-investments>
- Ukrinform. (2018, August 28). *Ukrainian exports to EU five times more than to Russia in H1 2018*. Ukrinform: <https://www.ukrinform.net/rubric-economy/2526033-ukrainian-exports-to-eu-five-times-more-than-to-russia-in-h1-2018.html>
- ONU. (2019, July 16). *Briefing Security Council on Ukraine, Under-Secretary-General Expresses Concern over Language Law, Ceasefire Violations*. UN: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13884.doc.htm>
- UNIAN (agence d'informations indépendantes ukrainiennes) (28 mars 2018). *Poroshenko approves Annual National Program of Ukraine-NATO cooperation*. <https://www.unian.info/politics/10060226-poroshenko-approves-annual-national-program-of-ukraine-nato-cooperation.html>
- UNIAN (2019, March 26). *No school with Ukrainian language of instruction left in occupied Crimea – human rights activists*. <https://www.unian.info/society/10493511-no-school-with-ukrainian-language-of-instruction-left-in-occupied-crimea-human-rights-activists.html>
- UNIAN. (2019, January 28). *OSCE envoy tells of new Donbas settlement plan*. <https://www.unian.info/politics/10424811-osce-envoy-tells-of-new-donbas-settlement-plan.html>

- UNIAN. (2019, March 19). *Over 500 parishes become part of Ukraine's new independent Church*. <https://www.unian.info/society/10484175-over-500-parishes-become-part-of-ukraine-s-new-independent-church.html>
- UNIAN. (2019, March 7). *Prosecutor General: 480 criminal proceedings launched into violations at Ukroboronprom enterprises since 2014*. <https://www.unian.info/society/10471341-prosecutor-general-480-criminal-proceedings-launched-into-violations-at-ukroboronprom-enterprises-since-2014.html>
- UNIAN. (2019, May 23). *Venice Commission to analyze Ukraine's language law*. <https://www.unian.info/society/10560810-venice-commission-to-analyze-ukraine-s-language-law.html>