



## Quelle aide européenne à l'Ukraine ?

En se rendant à Minsk et en parvenant à arracher le cessez-le-feu et un accord politique entre l'Ukraine et la Russie le 12 février dernier, la chancelière allemande et le Président de la République ont pris des risques. Celui de repartir sans accord bien sûr – l'issue des 16 heures de négociations heurtées fut longtemps incertaine-, celui de voir l'arrangement bientôt violé, comme le fut le premier accord de Minsk depuis lequel les troupes séparatistes, appuyées par la Russie, ont progressé et accru leur emprise sur le terrain. Minsk II est fragile et on sait que l'offensive a repris et Mariopol menacée.

Le risque enfin de sembler fragiliser la solidarité européenne en se substituant à ses institutions au nom de l'affichage de l'entente franco-allemande, si précieuse sur les grands dossiers européens mais si difficile à atteindre sur les dossiers économiques.

Parier sur l'influence conjuguée des deux pays à l'égard de Vladimir Poutine, avait pour corollaire le risque que le dirigeant du Kremlin prendrait, en cas d'échec, d'une confrontation avec les Etats-Unis. Ceux-ci auraient alors jugé avoir les mains libres pour effectuer des livraisons d'armes à l'armée ukrainienne.

Le second pari, celui du respect effectif de l'accord, était bien plus périlleux et demeure, tant la stratégie russe d'affaiblissement de l'Ukraine semble inflexible.

Fallait-il enfin s'arroger le droit de parler et d'agir au nom de l'Europe ? Ni Angela Merkel ni François Hollande n'avait mandat des Etats membres pour aller négocier avec Messieurs Porochenko et Poutine. L'auraient-ils d'ailleurs obtenu s'ils l'avaient souhaité ? Comment en effet auraient-ils pu faire se rejoindre la Pologne, la Lituanie et le Royaume-Uni, favorables au renforcement des sanctions et pas opposés aux livraisons d'armes, l'Autriche, la République Tchèque et la Slovaquie, souhaitant pour leur part le maintien d'un « dialogue soutenu » avec Moscou et le nouveau gouvernement grec, et la Hongrie, hostiles à toute pression sur Moscou.

L'Europe devait donc continuer à discuter, à hésiter, à laisser l'Histoire se dérouler devant son assemblée impuissante ? Sinistre rappel d'autres temps où les démocraties furent les spectatrices du totalitarisme, avant d'en être les victimes.

Le président du Conseil européen, Donald Tusk, et la Haute représentante aux Affaires étrangères, Federica Mogherini, auraient dû recevoir ce mandat. Ne l'obtenant pas, l'Europe demeurait immobile. Or, pouvait-elle laisser seule son partenaire ukrainien ? Pouvait-elle abandonner à son sort le pays avec lequel elle a signé il y a tout juste un an l'accord d'association qui fut à l'origine de la révolution de Maïdan, du départ de Viktor Ianoukovitch et, de fil en aiguille, de la rébellion appuyée par Moscou, en Crimée et dans l'Est ?

Car l'Europe porte une lourde part de responsabilité dans le drame que connaît son voisin oriental. Mue durant plusieurs décennies par une propension irréprouvable à son expansion géographique, l'Union européenne a fait miroiter l'adhésion à tous les pays situés sur le continent jusqu'à ce que les opinions publiques s'en fatiguent, jusqu'à ce

qu'il faille inventer des modes de relation aidant les Etats d'Europe orientale à construire des institutions (Parlement, Justice, Police, Presse) démocratiques et transparentes, à moderniser leur administration, à adapter et ouvrir leur économie.

La Commission européenne a ainsi défini au début des années 2000 une politique de voisinage, dotée d'un Instrument de voisinage et de partenariat finançant de nombreux programmes d'aide dont l'Ukraine est historiquement le premier bénéficiaire. La Banque européenne de reconstruction et de développement octroie de son côté des prêts pour le financement des infrastructures et l'accompagnement du secteur privé, très souvent par l'intermédiaire du système bancaire local afin de le renforcer et de le faire monter en puissance.

L'Union européenne ne s'est pas arrêtée à cette démarche de coopération technique et économique, démultipliée par de nombreux programmes d'assistance technique et de jumelages institutionnels. Poussée par les nouveaux membres issus de l'ancien bloc de l'Est ainsi que par le Royaume Uni, plus attaché à l'élargissement qu'à l'approfondissement, elle lui a donné un tour plus politique.

Le partenariat oriental, formule inventée en 2009 pour masquer l'absence de perspective d'adhésion, a donné lieu à la formulation de nouveaux accords d'association, allant bien au-delà de la libéralisation des échanges et proposant un contrat d'accompagnement de la réforme institutionnelle. Moscou le vit avec déplaisir, s'agissant de la Moldavie et de la Géorgie. Cette dernière était déjà perdue à la cause. L'Ukraine, c'était autrement important. Ianoukovitch refusa donc au dernier moment, de signer l'accord. On était en novembre 2013. On connaît la suite. En mars 2014, l'UE et l'Ukraine signaient les dispositions politiques de l'accord d'association ; dans le même temps, la Crimée était annexée par la Russie.

L'Europe est bien au cœur de la crise ukrainienne, crise de l'impuissance, en premier lieu celle des dirigeants successifs de ce pays à engager la réforme et à sortir de l'appropriation de l'Etat par quelques oligarques, celle ensuite de l'Europe à utiliser le levier de son aide qui est, en volume, d'importance. La Commission, premier donateur, verse près de deux fois plus que les Etats-Unis.

Elle aura ainsi engagé 1,34 Md € en 2014 dont près de 200 M. € de dons d'assistance technique pour accompagner les administrations. Les Etats membres ne sont pas en reste, leur assistance technique pouvant être significative (Allemagne, Suède, Danemark) sans être toujours coordonnée avec celle de la Commission. En janvier 2015, 1,8 Md € supplémentaire a été débloqué par la Commission dans le cadre d'une assistance macro-financière pour stabiliser le budget, en perdition, en complément de l'aide d'urgence du FMI. Considérablement affaiblie, l'économie de l'Ukraine déjà vacillante avant la crise, a besoin de l'UE pour ne pas devenir un état failli. L'aide va devoir également compenser les conséquences financières de la guerre dans le Donbass. Si le gouvernement allemand a, par exemple, financé toute une zone de préfabriqués au sud de Kharkov pour accueillir des réfugiés, il y a fort à parier que ce quartier baptisé «Nadezhda », « espoir », ne comble pas tous ceux que l'Ukraine, ses habitants et réfugiés mettent en l'UE.

Alors si la manière et la nature de Minsk II ne font pas l'unanimité au sein de l'Union, les pays baltes et la Pologne jugeant l'accord trop favorable pour la Russie, l'Europe va avoir l'occasion de tester sa cohérence et sa volonté politique. D'abord à l'occasion de la revue de la politique de voisinage (PEV) qui vient d'être lancée, ensuite en négociant l'accord trilatéral de libre échange complet et approfondi, selon la terminologie communautaire qui devraient lier l'UE, la Russie et l'Ukraine dès le début 2016.

Au total, l'initiative franco-allemande aura permis à l'Europe d'exister et de se montrer un peu plus habile que les Etats-Unis et leur feu projet d'extension de l'OTAN. Elle est le pendant politique de l'aide généreuse et le plus souvent inefficace apportée à ce pays depuis plus de 20 ans. « On a arrosé le sable » déclare en *off* l'ancien dirigeant d'une grande institution financière basée à Londres. Or, depuis 2014, le vent a tourné. Des réformes ont été engagées ; elles concernent le système judiciaire, la fonction publique, le système éducatif. « Nous avons pour la première fois en face de nous des interlocuteurs qui semblent déterminer à engager des réformes et avoir le courage de les mener », déclare Christine Lagarde, directrice générale du FMI.

L'Europe s'est trop engagée pour ne pas les accompagner, de manière efficace et coordonnée. C'est son intérêt.

IDEFIE rend compte par ailleurs du petit-déjeuner organisé le 9 mars avec le think tank Gorshenin Institute sur la réforme de l'Etat en Ukraine.

Mars 2015