



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

OPA/AC.34/3
27 février 2002

FRANÇAIS
Original: RUSSE

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

GROUPE DE COORDINATION DES
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES

**CONSÉQUENCES QUI DÉCOULENT POUR L'UKRAINE
DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

**(Document établi par M. D. G. Loukyanenko
expert national de l'Ukraine)**

Dans l'ensemble, les Ukrainiens sont optimistes quant aux incidences politiques qu'aura l'élargissement de l'Union européenne pour l'Ukraine et pour toute l'Europe. Ainsi, 27,9 % des personnes interrogées sont convaincues que cet élargissement aura un effet positif sur la situation politique à l'échelle du continent et seuls 5,8 % en attendent des répercussions préjudiciables, tandis que 28,9 % pensent que cet élargissement n'aura pas d'incidences sensibles; 37,4 % n'ont pas d'avis sur la question.

Nous assistons aujourd'hui à un renforcement sensible de la compétitivité de l'Union européenne, qui, à l'aube du XXI^e siècle, entre dans une phase sans précédent d'intégration plus profonde de ses membres (qui vont ainsi passer graduellement de l'union économique à l'union politique) et d'élargissement de sa composition. (L'eurointégration devient une réalité pour beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale.)

Pour l'Ukraine aussi, l'eurocentrisme constitue un processus d'intégration très attrayant en même temps qu'il est pratiquement un passage obligé. C'est là non seulement un axe prioritaire de la politique étrangère du Gouvernement, mais aussi la position de l'élite politique et des milieux d'affaires du pays ainsi que la conviction de la majorité des Ukrainiens.

L'adhésion progressive de 12 nouveaux pays à l'Union européenne s'accompagnera objectivement d'une évolution fondamentale des structures de l'Union et de ses mécanismes d'action internes et externes, phénomène qui ne manquera pas d'avoir des effets sensibles sur la politique et l'économie mondiales et, avant tout, sur les conditions de développement des pays à la périphérie d'une Union élargie.

Sur le plan stratégique, l'élargissement de l'Union européenne sera pour l'Ukraine un important facteur d'intensification de l'intégration paneuropéenne dès lors qu'il suscitera des possibilités nouvelles et plus larges de coopération multilatérale. **Sur le plan tactique**, ce processus aura pour l'Ukraine des conséquences tant positives que défavorables sur presque tous les plans, politique, économique, humanitaire et social.

Pour des raisons objectives et subjectives, tous les éléments de l'interaction entre l'Ukraine et l'Union européenne restent pour l'heure extrêmement incertains, ce qui complique les pronostics et aboutit à des évaluations très divergentes des paramètres concrets des effets de l'élargissement de l'Union européenne sur l'Ukraine.

Sur le plan politique, lorsque l'élargissement de l'Union européenne sera chose faite et que l'Ukraine sera directement voisine de membres de l'UE sur près de 1 400 km de frontières, notre pays se trouvera dans une situation géopolitique qualitativement nouvelle, qui se traduira par:

- Une augmentation de l'ascendant de l'Union européenne sur l'Ukraine, pour qui le maintien de la paix et de la stabilité aux frontières devra passer par un renforcement des institutions démocratiques, la défense des droits de l'homme et de la liberté des médias, une intensification de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, de même que par la prévention des conflits internes et le règlement des problèmes frontaliers, ainsi que par un rôle plus actif de l'Ukraine dans la sécurité de l'Europe (établissement de la paix, élimination des conséquences de phénomènes exceptionnels, protection des corridors de transport stratégiques, etc.);

- Un concours éventuel des nouveaux pays membres à la défense des intérêts ukrainiens au sein de l'Union européenne, dès lors que ces pays seront dûment représentés dans les organes directeurs de l'UE et auront un certain poids dans les processus décisionnels;
- La possibilité d'utiliser les mécanismes et procédures d'intégration à l'Union européenne conçus par les nouveaux pays membres – l'aide de ces pays sur les plans de la consultation, des méthodes et des techniques et leur médiation dans les questions politiques, économiques et humanitaires auront une grande importance, encore que la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et d'autres pays risquent de se retrouver dans une situation comparable à celle de l'Autriche, membre de l'UE qui cessera de jouer auprès des petits pays d'Europe centrale un rôle d'«intermédiaire» et de consultant commercial lorsque l'élargissement de l'UE sera chose faite, en 2004 (2005);
- L'affaiblissement des effets négatifs qu'a sur l'Ukraine le «facteur oriental» de l'eurointégration de l'Ukraine, étant donné que, de toute évidence, la coopération de l'UE avec la Russie se renforcera. La Russie peut parfaitement devancer l'Ukraine dans ce processus, tant en raison de son poids mondial que pour des motifs subjectifs (l'eurointégration de l'Ukraine sans «l'accord» de la Russie n'a jamais été même envisagée jusqu'ici, tandis que l'Union européenne a toujours tenu compte du facteur russe dans ses relations avec l'Ukraine);
- Le renforcement des orientations européennes de la population de l'Ukraine, qui, pour l'heure, accueille assez favorablement les projets d'élargissement de l'Union européenne.

Dans une perspective pessimiste, en revanche, l'élargissement de l'Union européenne risque de conduire à moyen terme à l'apparition d'une nouvelle division de l'Europe qui laissera l'Ukraine à l'écart des processus d'intégration européenne.

L'Ukraine a «exploité» assez activement et parfois avec succès, dans l'histoire très récente de l'Europe et même du monde, le rôle géopolitique qui lui était dévolu de tampon entre l'Occident et la Russie (avec sa remorque asiatique). À bien des égards, cela pouvait non seulement se concevoir, mais était effectivement le cas (témoin: le fait que les États-Unis et la direction politique de l'OTAN ont vu dans l'Ukraine un important et réel partenaire stratégique en Europe et que l'Ukraine a été le premier des pays membres de la CEI à signer l'accord relatif au Partenariat pour la paix et la Charte de partenariat spécifique, entre autres).

Aujourd'hui, toutefois, après les événements sans précédent et de dimensions mondiales qui sont survenus aux États-Unis, les traditionnelles relations politiques «Est-Ouest» se transforment en des relations «Nord-Sud» qualitativement nouvelles avec une rapidité qui serait invraisemblable dans des conditions normales. L'attitude de la Russie, qui s'est rangée presque inconditionnellement du côté du Nord, est en cela très significative. Pratiquement tout – l'économie, la protection de l'environnement, la culture – a été éclipsé par les problèmes de sécurité mondiale et la défense des pays civilisés contre les terribles menaces du terrorisme international.

L'Ukraine n'intervient pas dans cette évolution en tant qu'acteur indépendant, mais elle peut en devenir l'otage, de toute évidence. Qui plus est, la Russie peut devenir un nouveau tampon géopolitique, dans la mesure où les frontières de la sécurité euroatlantique ont été incontestablement déplacées vers les marches de l'Asie centrale.

À notre sens, l'avenir à long terme sera déterminé par les puissantes forces de la concurrence à l'échelle planétaire, au sein de la triade de l'économie mondiale (l'Union européenne, le marché américain et le groupement d'intégration de l'Asie et du Pacifique), forces qui vont manifestement favoriser l'extension géographique des associations d'intégration.

Dans le cas de l'intégration européenne, les experts sont loin d'accorder aujourd'hui la même valeur au facteur de la mondialisation. D'une part, le processus d'élargissement de l'Union européenne constitue, de l'avis d'un grand nombre d'analystes occidentaux, la réponse de l'Europe aux défis de la mondialisation. D'autre part, les projets d'élargissement de l'Union attestent l'absence, en Europe, d'ambitions réellement mondiales – il s'agit en fait d'un jeu interne au continent, eu égard tant à l'expansion mondiale des États-Unis qu'aux projets et réalités de l'Asie en matière d'intégration.

Il se peut que, comme jamais auparavant, l'Europe occidentale en soit venue à devoir réaliser un élargissement tant quantitatif que qualitatif de l'Union européenne parce que l'exige une conception à la fois foncièrement pragmatique et historique du devenir de l'eurointégration dans le monde. Il se peut aussi que l'ajustement probable des étapes de l'élargissement numérique de l'Union européenne et de la vitesse de l'intégration renforce les facteurs politiques favorables à l'Ukraine et nivelle ceux qui lui sont défavorables.

Sur **le plan économique**, les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour l'Ukraine sont déterminées, premièrement, par la situation actuelle et l'évolution prévue des relations avec les pays membres de l'Union et des pays candidats à l'adhésion, deuxièmement, par les transformations structurelles internes dans une UE élargie et la nouvelle stratégie économique que celle-ci adoptera face aux pays situés à l'est de ses frontières et, troisièmement, par l'aptitude de l'Ukraine à opérer les transformations institutionnelles et structurelles pour passer à une réelle économie de marché.

Dans l'ensemble, l'Union européenne (eu égard à son élargissement futur) deviendra un très gros marché réunissant 500 millions de consommateurs. Étant donné la solvabilité élevée des pays membres de l'Union, la rapidité de leur développement économique, ainsi que leur culture de la production, de la consommation et de l'intérêt, ce marché-là offrira à l'Ukraine d'importantes perspectives d'avenir. En théorie, il est possible, entre autres, de tirer avantage d'une production en masse et d'accroître l'efficacité des processus d'investissement et d'innovation. Cela dit, un marché important crée non seulement des possibilités nouvelles, mais aussi des risques nouveaux.

Il ne faut pas non plus négliger le fait que l'adhésion d'une dizaine de pays d'Europe centrale et orientale fera augmenter de 27,9 % (plus de 100 millions de personnes) la population de cette dernière, alors que le produit brut pour l'ensemble de l'Union européenne n'augmentera que de 4,3 %, ce qui pourra se solder par une baisse d'environ 20 % du niveau moyen du PIB par habitant.

Il paraît rationnel de s'appuyer sur l'analyse de tels facteurs pour évaluer les incidences possibles d'un élargissement de l'Union européenne sur la situation **commerciale et économique** de l'Ukraine.

A. Relations entre l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion

Les analyses montrent que l'Union européenne entretient avec les pays qui n'en sont pas membres des échanges commerciaux dynamiques: au cours de la période 1990-2000, la progression annuelle moyenne de ces échanges a été supérieure à l'augmentation globale des exportations et des importations (voir le tableau 1).

Tableau 1

Commerce de marchandises de l'Union européenne: progression annuelle moyenne au cours de la période 1990-2000

Indicateur	Exportations	Importations
Volume global des transactions commerciales (Europe des 15)	4,0 %	4,2 %
Non compris les échanges régionaux internes	4,9 %	5,2 %

En d'autres termes, le fait d'être membre de l'Union européenne n'a pas créé au cours de ces dernières années d'obstacles importants au développement des relations commerciales et économiques avec d'autres pays. Il n'y a donc guère de raisons de penser que, en soi, l'entrée de quelques pays dans l'Union européenne aura nécessairement pour effet de réduire l'ampleur des relations commerciales et économiques de ces pays avec l'Ukraine.

En outre, il convient de noter que, par le volume des échanges, les pays candidats à l'adhésion viennent aujourd'hui déjà au deuxième rang des partenaires de l'Union européenne, après les États-Unis, la part de l'Union européenne dans le commerce extérieur de ces pays étant de plus de 65 % (voir le tableau 2).

Tableau 2**Courants des échanges (importations et exportations) entre l'Union européenne et ses principaux partenaires**

	Volume des échanges
Etats-Unis	428
Pays candidats à l'adhésion (13)	267
Pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE)	204
Japon	130
Chine	95
États nouvellement indépendants	82

Parmi les pays candidats à l'adhésion, la Pologne et la Turquie, pays voisins de l'Ukraine, sont les partenaires commerciaux les plus importants de l'Union européenne (pour 56,7 milliards et 47,2 milliards d'euros, respectivement). Cela signifie que les pays aujourd'hui candidats ont déjà tissé avec des pays membres de l'UE des liens économiques et commerciaux très importants et que ces échanges ont atteint les volumes attendus pour des membres de groupements d'intégration régionaux. Dans ces conditions, il n'y a guère de raisons de penser que l'entrée dans l'Union européenne entraînera une modification proportionnelle et radicale des structures géographiques des exportations et importations pour les nouveaux membres de l'Union européenne.

Il convient de noter en outre que, pour se préparer à l'entrée dans l'Union européenne, les pays candidats à l'adhésion ont déjà dû opérer des modifications fondamentales dans leur réglementation afin d'aligner celle-ci sur les normes européennes et que, de ce fait, l'Ukraine a déjà subi en partie les effets de l'élargissement de l'Union.

En outre, la balance commerciale des pays candidats à l'adhésion à l'égard de l'Union européenne accuse à l'heure actuelle un déficit important (celui-ci était de l'ordre de 33,3 milliards d'euros en 2000). Par conséquent, on peut escompter que leur entrée dans l'UE entraînera un accroissement rapide du volume de leurs exportations vers les autres pays membres, ce que requiert la stabilité de la balance des paiements de ces pays.

D'un point de vue structurel, la part des biens industriels dans le commerce entre l'Union européenne et les pays candidats est élevée, puisqu'elle est d'environ 90 %, tandis que celle de la construction mécanique est de 44,2 %, alors que celle des matières premières n'est que de 5,7 %. Les avantages comparatifs (concurrentiels)¹ des pays candidats dans certains domaines sont déjà

¹ L'avantage comparatif (ou concurrentiel) d'un pays se mesure à l'aide d'un indice dit de «l'apport d'un produit (ou d'un groupe de produits) dans la balance commerciale du pays». Cet indice exprime le rapport entre le solde commercial effectif pour un produit donné (ou un groupe de produits donné) et sa valeur théorique, c'est-à-dire celle qu'aurait ce solde en l'absence d'un avantage comparatif d'un pays quelconque. Plus la valeur de l'indice est élevée et plus

nets et donnent une idée de l'orientation économique de leur entrée dans le marché unique de l'UE (voir le tableau 3).

Tableau 3

**Avantages comparatifs (concurrentiels) des pays candidats à l'adhésion,
dans les échanges commerciaux avec l'Union européenne**

Groupe de produits pour lequel il existe un avantage comparatif (concurrentiel)	Pays bénéficiant d'un avantage comparatif (concurrentiel) dans le domaine considéré (indice de l'apport du groupe de produits dans la balance commerciale)
Moyens de transport par route (automobiles, etc.)	République tchèque (26), Slovaquie (40), Slovénie (11)
Équipements électriques	Slovénie (15), Malte (16)
Équipements de télécommunication	Estonie (37), Hongrie (11)
Machines et équipements énergétiques	Hongrie (43)
Vêtements et accessoires	Roumanie (55), Malte (52), Bulgarie (42), Lettonie (36)
Chaussures	Malte (10), Roumanie (15)
Meubles	Pologne (11), Roumanie (10), Slovénie (21), Estonie (24)
Sidérurgie (produits en fer et en acier)	Bulgarie (18), Slovaquie (11)

Étant donné que la part du secteur de la construction mécanique dans la structure des exportations de l'Ukraine n'est guère importante, à l'inverse des produits nécessitant une faible transformation industrielle, on peut conclure que cette structure n'est pas compatible avec les priorités structurelles en matière de développement du marché de l'Union européenne. Après l'entrée des nouveaux pays membres dans l'UE, cette incompatibilité structurelle risque de se consolider et même de se renforcer. Pour éviter cela autant que faire se peut, il faut développer en priorité la production de produits qui soient compétitifs non seulement du point de vue des prix mais surtout du point de vue technologique. De fait, il s'agit moins de parer à un problème que poserait l'élargissement de l'Union européenne que d'offrir des incitations supplémentaires à l'innovation. De plus, il y a plusieurs secteurs importants du marché où les producteurs ukrainiens sont en concurrence avec les pays candidats (les équipements électriques, les machines et équipements énergétiques, les vêtements et les accessoires, les meubles et, surtout, la sidérurgie). Si les exportations des nouveaux membres de l'UE vers les autres membres s'étendent considérablement, il faudra s'attendre à une plus vive concurrence à

l'avantage comparatif du pays est important. Sont énumérés dans le tableau les pays pour lesquels cet indice est le plus important, pour les groupes de produits considérés. Les différents types de produits entrant dans les groupes retenus ne sont pas détaillés: le tableau n'a d'autre but que de faire apparaître l'existence d'un avantage comparatif (concurrentiel). En réalité, les pays énumérés se spécialisent dans la production de certains des produits entrant dans les catégories indiquées.

l'exportation entre ces nouveaux membres et les entreprises ukrainiennes travaillant dans les mêmes secteurs.

B. Relations entre l'Ukraine et les pays candidats à l'adhésion

Les données statistiques apportées dans le tableau 4 font apparaître que, parmi les pays candidats à l'adhésion, les plus importants partenaires commerciaux de l'Ukraine sont la Turquie (le volume global des échanges pour les neuf premiers mois de 2001 s'est établi à 752,9 millions de dollars), la Pologne (669,1 millions de dollars), la Hongrie (462,1 millions de dollars) et la Slovaquie (290,4 millions de dollars). Le commerce des marchandises avec presque tous les pays candidats, excepté la Slovénie, accuse pour l'Ukraine un solde positif. Parmi les importateurs de produits ukrainiens pendant la période considérée, la première place revient à la Turquie (665,2 millions de dollars), suivie de la Pologne (356 millions de dollars) et de la Hongrie (337,1 millions de dollars).

Tableau 4

Commerce des marchandises entre l'Ukraine et les pays candidats à l'adhésion (En millions de dollars)

Pays	Exportations			Importations		
	9 premiers mois de 1999	9 premiers mois de 2000	9 premiers mois de 2001	9 premiers mois de 1999	9 premiers mois de 2000	9 premiers mois de 2001
Bulgarie	208,6	309,4	209,9	43,7	42,8	47,7
Estonie	31,8	42,4	42,4	43,0	31,6	48,7
Chypre	27,5	114,3	73,3	16,9	29,0	6,0
Lettonie	37,2	101,1	217,7	29,8	33,9	23,3
Lituanie	52,1	55,5	88,3	61,4	104,1	83,5
Malte	17,7	3,8	2,7	0,5	3,5	0,1
Pologne	199,1	325,0	356,0	191,0	214,2	313,1
Roumanie	46,6	117,8	184,7	32,7	41,1	21,1
Slovaquie	143,4	162,8	188,9	96,0	89,8	101,5
Slovénie	6,3	6,8	6,9	22,3	18,4	29,9
Turquie	496,2	636,6	665,2	94,5	122,1	87,7
Hongrie	195,0	244,2	337,1	92,8	127,4	125,0
République tchèque	102,6	138,1	146,1	84,8	114,7	143,0

Ce tableau montre que, au cours de ces dernières années, les pays candidats à l'adhésion ont occupé la deuxième place (après les pays de la CEI) dans les exportations ukrainiennes, tandis que l'Union européenne occupait la troisième place. Globalement, par le volume des courants commerciaux, les pays candidats à l'adhésion occupent la troisième place dans le commerce extérieur de l'Ukraine (voir le tableau 5).

Tableau 5**Répartition géographique du commerce extérieur de l'Ukraine (marchandises)**

	Exportations (en millions de dollars)		Part du total des exportations, en pourcentage		Importations (en millions de dollars)		Part du total des importations, en pourcentage	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Total	11 581,6	14 572,5	100	100	11 846,1	13 956,0	100	100
Pays de la CEI	3 252,2	4 497,5	28,1	30,9	6 743,2	8 039,9	56,9	57,6
Autres pays du monde	8 329,4	10 075,0	71,9	69,1	5 102,9	5 916,1	43,1	42,4
Pays de l'UE	2 118,6	2 354,4	18,3	16,2	2 398,9	2 881,2	20,3	20,6
Pays candidats à l'adhésion	2 202,1	2 637,3	19,1	18,1	1 196,4	1 317,9	10,1	9,4
Total, pays de l'UE et pays candidats	4 320,7	4 991,7	37,4	34,3	3 595,3	4 199,1	30,4	30,0

Ainsi, l'Union européenne élargie constituera, au côté de la CEI, l'un des deux principaux débouchés pour les exportations ukrainiennes, cependant que le pays restera assez longtemps tributaire de la CEI (principalement de la Russie) pour ses importations énergétiques.

La structure des exportations de l'Ukraine vers les pays candidats à l'adhésion est analogue à la structure générale des exportations ukrainiennes, en dépit de certaines variations selon les pays.

Dans leur ensemble, les pays candidats offrent un important débouché pour les produits minéraux, les produits de l'industrie chimique et des secteurs industriels connexes, les métaux non précieux et les produits à base de tels métaux, toutes catégories confondues, et avant tout les métaux ferreux et les produits fabriqués à partir de tels métaux, ainsi que le bois, dans une certaine mesure (Slovaquie, Slovénie et Hongrie). Seuls les pays baltes et Chypre ont importé en 2000 des quantités assez importantes de machines et d'équipements, bien que, en 1999 encore, la part de ces marchandises dans les importations des pays considérés se soit située entre 2,1 et 11 %. Il y a lieu de noter que l'Ukraine n'exporte guère de denrées alimentaires et de produits agricoles, hormis les produits du bois qu'elle livre à Chypre et à la Lituanie. Toutefois, l'Ukraine pourra réaliser sous peu son potentiel en matière d'exportations agricoles grâce aux mesures de libéralisation du commerce de l'Union européenne avec des pays tiers et dans le cadre de l'OMC/GATT. De la sorte, l'élargissement de l'Union européenne n'ayant que peu d'effets dans le domaine de l'agriculture, l'Ukraine pourra tirer parti de sa proximité avec les nouveaux membres de l'Union pour élaborer une politique efficace des exportations de produits agricoles, qui tiendrait compte des normes et règlements élaborés par l'Union européenne.

Dans l'ensemble, ce sont surtout les exportations ukrainiennes de produits sidérurgiques et avant tout les livraisons à la Turquie et à la Bulgarie qui risquent de se ressentir de l'élargissement de l'Union européenne. On peut prévoir que, sous la poussée des nouveaux pays membres de l'UE, cette dernière redouble d'efforts pour limiter l'accès de l'Ukraine aux

débouchés pour les métaux ferreux (par l'imposition de contingents moins favorables, des restrictions «volontaires» des exportations, des enquêtes antidumping et d'autres investigations spéciales, etc.).

De l'avis de certains experts, l'extension aux nouveaux membres de l'Union européenne de l'accord en vigueur entre le Gouvernement ukrainien et l'UE sur le commerce de certains produits acérés pourrait entraîner pour l'Ukraine des pertes annuelles d'environ 60 millions de dollars.

C. Extension du régime commercial commun de l'Union européenne aux nouveaux pays membres

L'élargissement de l'Union européenne aura pour effet d'élargir tout simplement le commerce extérieur avec les pays non membres, dans la mesure où les exportations et importations des pays candidats à l'adhésion avec les membres actuels de l'UE s'effectuent déjà suivant un régime libre, tandis que le tarif douanier commun qui s'applique au commerce extérieur et auquel devront adhérer les nouveaux membres de l'Union est en moyenne plus bas que les tarifs nationaux actuellement en vigueur (voir le tableau 6).

Tableau 6

Tarif douanier de l'Union européenne et des différents pays candidats à l'adhésion, en pourcentage

		Toutes marchandises confondues		Matières premières		Biens de production	
		Tarif moyen (moyenne arithmétique simple)	Tarif moyen (moyenne pondérée)	Tarif moyen (moyenne arithmétique simple)	Tarif moyen (moyenne pondérée)	Tarif moyen (moyenne arithmétique simple)	Tarif moyen (moyenne pondérée)
UE	1999	3,5	2,7	16,4	1,8	2,7	3,0
Lettonie	1997	5,6	3,2	10,0	4,0	4,2	2,9
Lituanie	1997	3,9	2,4	7,6	3,3	2,9	1,9
<u>Estonie</u>	<u>1995</u>	0,1	0,4	0,1	0,0	0,1	0,5
Pologne	1996	13,1	8,6	21,5	10,9	9,4	7,9
<u>Roumanie</u>	<u>1999</u>	13,1	9,2	23,6	10,7	10,7	8,8
Turquie	1997	8,2	5,7	23,2	5,2	5,9	5,8
<u>Slovénie</u>	<u>1999</u>	10,6	9,7	10,6	4,8	10,5	10,8
République tchèque	1999	6,8	5,8	12,3	5,3	5,4	5,9
Hongrie	1997	14,3	10,2	28,8	13,7	8,7	9,4

En outre, on assistera dans certains cas à un renforcement des protections douanières. Il en sera notamment ainsi des pays baltes, avec lesquels l'Ukraine a conclu des accords de libre-échange qui deviendront caducs après l'adhésion de ces pays à l'Union européenne.

Les relations commerciales avec ces pays se ressentiront ainsi du passage d'un libre-échange à un régime de la nation la plus favorisée, conformément à l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Ukraine et l'Union européenne, auquel devront souscrire les pays aujourd'hui candidats à l'adhésion. Selon les experts, les exportations ukrainiennes vers les pays de la région pourraient diminuer de 15 %, voire de 20 %. De plus, dans la mesure où les accords de libre-échange conclus avec la Lettonie et l'Estonie ne couvrent pas les produits agricoles et vivriers, les effets de l'élargissement de l'UE sur ce marché pour les fournisseurs ukrainiens seront restreints à court terme et seront déterminés à long terme par la Politique agricole commune de l'Union européenne, qui est orientée vers la libéralisation.

Le régime douanier auquel seront soumis les échanges entre l'Ukraine et les nouveaux membres de l'UE sera celui du Code des douanes de l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Cela dit, les pays candidats à l'adhésion, préparant leur entrée dans l'Union européenne, sont déjà passés dans une grande mesure au régime douanier de l'UE, et l'on peut donc supposer que les exportateurs ukrainiens se sont déjà adaptés aux nouvelles règles douanières.

En alignant leurs régimes nationaux en matière de commerce extérieur sur la Politique commerciale commune de l'Union européenne, les nouveaux pays membres devront aussi adhérer au Système généralisé de préférences de l'UE, ce qui ouvrira à l'Ukraine de nouveaux débouchés possibles dans les pays considérés. De plus, au cours de ces dernières années, les exportateurs ukrainiens n'ont bénéficié qu'à moitié des préférences offertes par le système considéré (soit que les principaux produits d'exportation de l'Ukraine en sont exclus, soit que les préférences sont trop peu importantes pour qu'il vaille la peine d'engager des dépenses pour les obtenir). Cela signifie que la situation pourrait se compliquer pour les exportateurs ukrainiens du fait que les pays en développement pourraient tirer parti des possibilités très intéressantes offertes par le Système généralisé de préférences de l'UE.

En même temps, on peut s'attendre à une amélioration des conditions d'accès au marché de l'Union européenne lorsque cette dernière se sera acquittée des obligations découlant des Accords d'Uruguay qui sont issus des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du GATT, ainsi que des accords conclus par la suite dans le cadre de l'OMC, et surtout ceux qui sont intervenus récemment, à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (Qatar) les 13 et 14 novembre 2001. En particulier, l'Ukraine peut fonder des espoirs sur certaines des questions inscrites à l'ordre du jour du nouveau cycle de négociations qu'il a été convenu d'engager, et notamment la libéralisation des lois et règlements antidumping, sur quoi il y a accord entre les pays européens; les négociations relatives à la réduction, voire la suppression, des subventions énormes accordées pour soutenir l'agriculture dans les pays de l'Union européenne; la réduction, dans les pays de l'Union européenne, des droits de douane sur les textiles et autres biens intermédiaires dont la production exige une forte productivité du travail dans les pays en développement; et la facilitation, à l'avenir, des mouvements de main-d'œuvre qualifiée des pays en développement vers les pays de l'UE. En même temps, il se peut que certains problèmes surgissent en raison de liens établis entre certaines des questions inscrites à l'ordre du jour des négociations à l'issue de la Conférence ministérielle de Doha, notamment celles qui concernent l'environnement et celles qui ont trait au commerce.

La stratégie mise en œuvre par l'UE pour créer un marché interne unique a pour complément la stratégie qu'elle a commencée à suivre en 1996 pour ouvrir l'accès aux marchés

extérieurs. Cette stratégie vise entre autres à améliorer l'environnement des entreprises européennes. À l'évidence, l'élargissement de l'UE s'accompagnera d'une poussée plus vigoureuse de ses producteurs sur les marchés des pays tiers en général et de l'Ukraine en particulier. Cette poussée aura pour effet d'exercer sur l'Ukraine des pressions plus fortes pour qu'elle ouvre ses marchés.

Dès lors que l'élargissement de l'Union européenne prendra effet, les obligations découlant pour l'Ukraine de l'Accord de partenariat et de coopération s'étendront aux nouveaux membres de l'UE. Cela concernera en particulier le commerce des marchandises et la conjoncture dans laquelle s'inscriront l'initiative privée et les investissements; les conditions de travail; les éléments qui influenceront sur la création d'entreprises et l'activité de celles-ci; les services transfrontières entre la Communauté et l'Ukraine; les paiements courants et les capitaux; la concurrence; enfin, la protection de la propriété intellectuelle et la coopération en matière de législation. Il faudra donc ajuster tout le système des relations avec les pays devenus membres de l'UE en prenant pour base celles qui ont été définies aux fins de la coopération de l'Ukraine avec l'UE.

La question de la normalisation restera tout à fait névralgique à cet égard. Toutes choses égales par ailleurs, il est évident que toute percée de l'Ukraine sur les marchés de l'UE (y compris les nouveaux membres de l'Union) dépendra avant tout de la technicité et de la qualité de ses produits. Dans ce contexte, la mise en application, par les nouveaux pays membres, des normes et procédures européennes d'ordre technique, sanitaire, phytosanitaire, vétérinaire et écologique, de même que de la réglementation protégeant les droits des consommateurs, peut limiter considérablement les possibilités d'exportation des produits ukrainiens, étant donné le retard technologique et la faible qualité des produits constatés en Ukraine dans plusieurs domaines d'activité économique qui, dans le commerce international, sont extrêmement dynamiques. Aujourd'hui déjà, l'absence de concordance des normes ukrainiennes et européennes dans toute une série de secteurs et la non-reconnaissance par l'UE des règles ukrainiennes relatives à la certification constituent un obstacle sérieux à la coopération avec l'Union européenne – avec l'élargissement de cette dernière, cela deviendra un gros problème. Cela dit, il convient de noter qu'en 2001 l'Ukraine a commencé à poser les fondements législatifs du règlement de cette question en adoptant des lois relatives à la normalisation, à l'homologation et à l'accréditation des autorités d'homologation, dont les dispositions concordent avec les normes GATT/OMC.

L'élargissement de l'UE aura des effets contradictoires sur le **secteur des transports** ukrainien. À l'évidence, les nouvelles prescriptions techniques que les pays aujourd'hui candidats à l'adhésion devront appliquer aux moyens de transport risquent d'entraîner une diminution de la présence sur le marché de l'UE des transporteurs nationaux dont les véhicules ne sont pas conformes aux normes et prescriptions techniques de l'Union européenne. C'est pourquoi il importe aujourd'hui que l'Ukraine redouble d'efforts pour mettre en application les normes correspondantes de l'UE et conclue des accords sur la reconnaissance réciproque des normes et prescriptions techniques en la matière. En revanche, l'élargissement de l'UE à l'Est offre à l'Ukraine de réels espoirs de participer à la réalisation des grands projets européens en matière de développement de l'infrastructure des transports.

Quant aux facteurs qui risquent d'avoir des répercussions défavorables pour l'Ukraine dans le domaine des transports lors de l'élargissement de l'Union européenne, il convient de mentionner les suivants:

- La réglementation relative aux visas qui sera adoptée par les pays candidats au moment de leur entrée dans l'Union européenne compliquera l'organisation de liaisons de transport régulières entre l'Ukraine et ces pays et entraînera une diminution du trafic de voyageurs;
- La modification des règles applicables à la présentation des marchandises en douane compliquera encore sur le plan technique les transports entre l'Ukraine et les pays appelés à appliquer ces règles.

Il se peut que, avec l'introduction d'une réglementation relative aux visas et de nouvelles règles de présentation des marchandises en douane, le trafic de voyageurs et de marchandises accuse une diminution considérable (de plus de 50 %, selon les experts). Cela aura des répercussions économiques et sociales préjudiciables, tant le long des grands axes de transport que dans l'ouest de l'Ukraine, en particulier aux points de passage des frontières. La modification des prescriptions techniques applicables aux moyens de transport dans les pays aujourd'hui candidats au moment de leur entrée dans l'UE aura pour effet d'écarter du marché des services de transport tous les transporteurs nationaux dont les véhicules ne sont pas conformes aux normes et prescriptions techniques de l'UE; concrètement:

- L'Ukraine ne pourra pas faire l'impasse sur l'harmonisation, avec les pays aujourd'hui candidats à l'adhésion au moment de leur entrée dans l'UE, des modalités de passage des frontières applicables aux personnes, aux moyens de transport et aux marchandises, ni sur la signature d'accords fixant ces modalités;
- Si la production de l'Ukraine et celle des autres États membres de la CEI pour lesquels l'Ukraine est un pays de transit ne soutient plus la concurrence sur un marché européen élargi, il faudra s'attendre à une diminution du volume des transports à l'exportation et de transit.

L'Ukraine compte atténuer autant que possible les conséquences défavorables de l'élargissement de l'Union européenne pour les transports grâce à:

- Une extension du système commun de transport par un développement des infrastructures (notamment le réseau national des corridors de transport internationaux et les points de passage des frontières);
- Une aide technique pour l'harmonisation de la législation ukrainienne relative aux transports avec celle de l'UE;
- Une aide financière pour le développement de tous les modes de transport, y compris les transports intermodaux;
- Une aide financière pour les investissements d'infrastructure à consentir afin d'améliorer le trafic à proximité des frontières.

Dans la mesure où les nouveaux membres de l'UE seront tenus de se conformer aux normes sociales et aux normes en matière de protection de l'environnement en vigueur dans l'Union et verront de ce fait augmenter les coûts de leur production, l'Ukraine pourra même voir son avantage concurrentiel se renforcer pour les produits particulièrement sensibles à la concurrence des prix. Toutes choses égales par ailleurs, cela incitera les pays considérés à transférer la production de certains biens plus simples en Ukraine. Toutefois, on ne peut guère considérer qu'il s'agira là pour l'Ukraine d'une évolution favorable à long terme, même si elle entraîne un élargissement du commerce avec l'UE.

L'adhésion de l'Ukraine à l'OMC constitue un préalable indispensable à la libéralisation et à l'augmentation des échanges commerciaux entre le pays et l'UE. Rien qu'à la faveur d'une levée des restrictions imposées sur les quantités et d'une diminution des droits de douane, les exportations de produits sidérurgiques vers les pays de l'UE pourraient progresser de 150 à 180 millions de dollars des États-Unis et celles de produits textiles et de confection, de 30 millions de dollars.

Du fait de l'intégration des pays d'Europe centrale et de la Baltique dans l'Union européenne et de l'isolement dans lequel se trouvera l'Ukraine si elle n'adhère pas à l'OMC, la valeur des exportations ukrainiennes subira à tout le moins une diminution située entre 700 millions et 900 millions de dollars des États-Unis.

En devenant au plus vite membre de l'OMC, l'Ukraine pourrait conclure des accords de libre-échange avec les pays d'Europe centrale et orientale, entre autres ceux qui sont associés à l'UE, et faire en sorte que ces accords restent en vigueur lorsque les pays associés deviendraient membres à part entière de l'UE. Il importerait aussi que l'Ukraine puisse introduire des recours en dommages-intérêts auprès de l'Union européenne au cas où les accords de libre-échange conclus avec des pays anciennement associés à l'Union seraient dénoncés, ce qui s'imposerait, selon les règles de l'OMC. Il convient de noter que l'entrée des pays baltes dans l'Union européenne et, partant, la suppression du régime de libre-échange entre ces pays et l'Ukraine pourraient entraîner une diminution du volume des exportations ukrainiennes de l'ordre de 16 à 30 millions de dollars des États-Unis.

Les exigences de l'UE en ce qui concerne les accords de libre-échange conclus avec des pays candidats et les obligations existantes en matière de libre-échange à l'égard des pays qui ne sont pas membres de l'Union sont énoncées dans les protocoles des négociations menées avec les pays candidats. Ces protocoles disposent qu'après leur entrée dans l'Union européenne ces pays devront dénoncer tous accords de libre-échange avec des pays qui ne sont pas membres de l'UE. Cela a été confirmé par la Directrice du premier Bureau du Ministère estonien des affaires étrangères, lors de son intervention à un séminaire de l'Institut Est-Ouest qui s'est tenu le 12 janvier 2001 à Budapest. Celle-ci a indiqué en particulier que l'Estonie allait se plier à cette exigence en ce qui concerne l'accord de libre-échange conclu avec l'Ukraine.

À cet égard, les autorités hongroises et slovènes estiment, quant à elles, qu'il serait possible de signer un accord avec l'Ukraine si cette dernière concluait un accord d'association à l'UE et devenait membre de l'OMC. D'une manière générale, la politique d'harmonisation de la législation avec les textes normatifs de l'UE exige de ces deux pays qu'ils règlent, de concert avec l'Union européenne, toutes les questions liées à la signature d'accords bilatéraux qui, à ce qu'il nous semble, déterminent fondamentalement les possibilités de développement

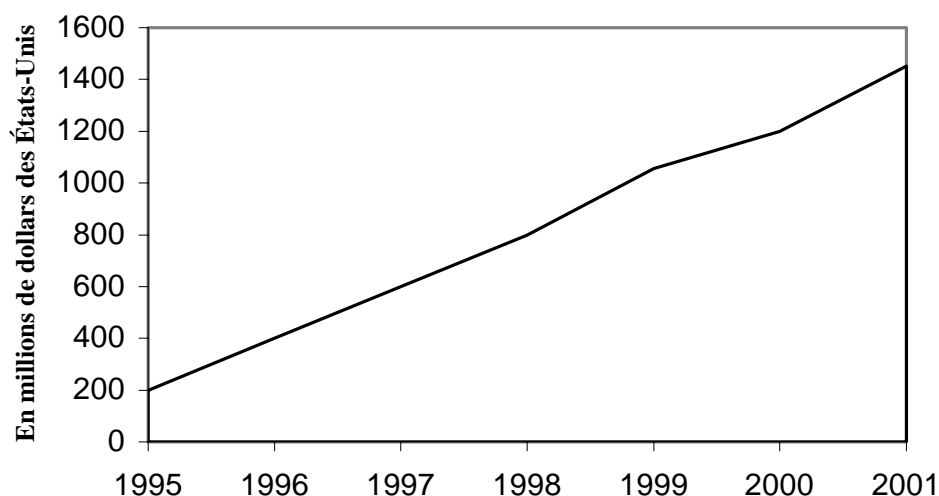
des relations commerciales et économiques de l'Ukraine sur le marché européen. Dans ces conditions, il importe d'obtenir de l'UE qu'elle apporte un appui effectif à l'entrée de l'Ukraine à l'OMC à des conditions acceptables pour le pays. Face à l'élargissement de l'UE, il est impératif que l'Ukraine se voie accorder le statut intégral de pays à économie de marché (et non seulement dans le cadre des enquêtes antidumping), selon la décision adoptée par le Conseil de l'Union européenne en octobre 2000.

L'Ukraine compte atténuer autant que possible les répercussions commerciales et économiques défavorables de l'élargissement de l'UE moyennant:

- Un développement du système des relations de commerce extérieur entre l'Ukraine et l'UE par la conclusion, sur des bases provisoirement asymétriques, d'un accord établissant une zone de libre-échange qui, en particulier, améliore l'accès des exportateurs ukrainiens au marché des pays de l'UE tout en maintenant pour quelque temps les restrictions mises à l'importation de certains biens et services en Ukraine, conformément aux mesures de protection arrêtées par le GATT et reconduites par l'OMC;
- L'introduction, dans les documents auxquels est subordonnée l'entrée des pays baltes dans l'UE, de dérogations temporaires au régime douanier unique en faveur de l'Ukraine, pour autant que ce régime préférentiel des importations s'applique exclusivement dans les limites du territoire douanier (c'est-à-dire qu'il soit assorti de garanties contre la réexportation dans d'autres pays de l'UE);
- Le maintien du volume des flux de biens traditionnels entre l'Ukraine et l'UE après l'élargissement de cette dernière, par l'augmentation des contingents de biens «sensibles» exportés par l'Ukraine vers les pays candidats à l'adhésion à l'UE;
- L'extension à l'Ukraine de tout le système de préférences actuellement appliqué par l'UE, assorti d'avantages analogues à ceux qui ont été octroyés aux pays en développement conformément aux Accords de Lomé;
- La concrétisation des accords intervenus entre l'Ukraine et l'UE touchant le maintien et l'extension de l'assistance technique de l'Union européenne dans le cadre du programme TACIS pour les questions d'harmonisation des lois et règlements techniques ukrainiens et européens;
- La tenue de négociations sur une reconnaissance réciproque des résultats des procédures de certification de l'UE et de l'Ukraine, à tout le moins dans certains domaines prioritaires.

Coté investissements, la coopération entre l'Ukraine et l'UE est caractérisée par une bonne dynamique des importations de capitaux (voir la figure 1).

Figure 1. Dynamique des investissements directs de pays membres de l'UE en Ukraine



Dans l'ensemble, l'UE reste le principal investisseur dans l'économie ukrainienne, encore que sa part dans les investissements accuse une baisse assez régulière: de 45,6 % du volume global des investissements directs au début de 1995, cette part n'était plus que de 36,6 % début janvier 2001.

Des pays membres de l'UE, les principaux investisseurs étrangers sont les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Autriche (voir le tableau 7).

Tableau 7

Investissements étrangers directs de pays membres de l'UE en Ukraine pour la période 1994-2001, en millions de dollars des États-Unis

	Volume des investissements directs au						
	1.01.1995	1.01.1996	1.01.1997	1.01.1998	1.01.1999	1.01.2000	1.01.2001
Total, UE	220,4	397,4	550,3	809,1	1 067,5	1 190,8	1 415,7
Autriche	8,2	16,4	21,5	44,8	77,9	87,9	126,3
Belgique	5,7	24,9	9,5	17,2	17,2	22,4	23,3
Grèce	4,1	4,8	11,8	14,7	25,7	25,9	25,3
Danemark	0,7	3,7	4,9	6,0	13,8	17,9	10,9
Irlande	14,2	25,2	31,5	42,5	61,5	56,2	94,0
Espagne	12,2	13,6	14,2	16,7	17,9	18,4	29,1
Italie	14,6	19,2	31,4	51,5	60,4	69,9	72,3
Luxembourg	0,4	1,0	1,7	7,0	4,8	6,1	10,7
Pays-Bas	11,8	46,5	119,6	213,1	270,2	302,9	361,8

	Volume des investissements directs au						
	1.01.1995	1.01.1996	1.01.1997	1.01.1998	1.01.1999	1.01.2000	1.01.2001
Allemagne	101,3	156,9	166,5	179,2	229,6	228,5	237,9
Portugal	–	0,1	0,05	0,05	0,9	0,9	0,9
Royaume-Uni	33,8	53,9	100,3	151,4	201,3	246,1	299,4
Finlande	0,3	0,8	1,7	6,0	8,5	9,2	8,9
France	9,6	11,3	13,6	18,1	18,6	33,7	40,9
Suède	3,6	19,1	22,1	40,8	59,1	64,8	74,0

Les exportations officielles de capitaux de l'Ukraine vers l'UE se chiffrent à moins de 3 millions de dollars des États-Unis (ou 3 % du volume total), ce qui empêche pratiquement toute implantation d'entreprises ukrainiennes sur le marché européen.

Les courants d'investissements entre l'Ukraine et les pays candidats à l'adhésion ne sont guère importants, ces pays étant tous principalement des destinataires d'investissements étrangers de pays développés. Seule Chypre investit assez activement en Ukraine, par le biais des mécanismes établis pour les zones offshore.

On peut escompter que la redistribution des différents types d'activités après l'élargissement de l'UE concourra à la création de nouvelles possibilités d'investissement aux frontières orientales de l'Union, étant donné que les dépenses de production dans les nouveaux pays membres vont manifestement augmenter. L'Ukraine pourrait devenir le sous-traitant d'un grand nombre d'entreprises européennes, voire le producteur direct de biens compétitifs, moyennant une augmentation du volume des investissements directs.

Toutefois, il est plus probable que s'intensifie la tendance à l'augmentation des investissements directs des entreprises occidentales dans les nouveaux pays membres de l'UE. À notre sens, ce n'est que dans un avenir lointain que nous pourrions espérer voir l'élargissement de l'UE donner le jour à de nouveaux gros investisseurs dans l'économie ukrainienne.

L'Ukraine et les pays candidats à l'adhésion ont été et resteront encore assez longtemps en concurrence sur le marché des capitaux européen, mais notre pays finira par perdre la course aux investissements étrangers directs. La pratique en matière de coopération suivie, entre autres, par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est significative: l'Ukraine, qui, du fait de son potentiel économique, de sa taille et de sa population, occupe le deuxième rang des pays où opère la BERD, ne vient qu'à la cinquième place, pour ce qui est des apports financiers effectifs de la Banque. L'entrée dans l'Union européenne donnera incontestablement à plusieurs pays d'Europe centrale et orientale de meilleures armes pour se disputer les ressources des institutions financières internationales.

À titre d'effet positif, on peut mentionner la tendance à la diminution des volumes de l'encours de l'Ukraine sur les crédits de l'UE en valeur tant absolue que relative (voir le tableau 8).

Tableau 8

**Volume de l'encours de l'Ukraine sur les crédits octroyés par l'Union européenne
et les pays membres de l'UE pour la période 1994-2000,
en millions de dollars des États-Unis**

Créancier	1.01.1995	1.01.1996	1.01.1997	1.01.1998	1.01.1999	1.01.2000	1.09.2001
UE	0	110	241	352	333	345	306
Allemagne	645	670	597	463	492	348	324
France	6	—	35	32	37	36	34
Italie	9	—	13	329	66	57	57
Espagne	—	—	—	1	5	1	15
Total UE	660	780	886	1 177	933	787	736
Part du total de la dette extérieure, en pourcentage	13,7	9,5	10,0	12,3	8,1	6,3	7,2

Toutefois, ce n'est pas là la garantie d'une amélioration générale des conditions de coopération en matière de financement et d'investissement, étant donné que l'ouverture des marchés d'Europe occidentale n'est pas liée à un financement public des «nouveaux» pays d'Europe.

Concrètement, l'aide publique pourrait prendre la forme d'un élargissement des lignes de crédit accordées par les pouvoirs publics pour soutenir les exportations ukrainiennes vers les pays de l'UE et d'une augmentation des garanties octroyées aux entreprises de l'UE qui ont des activités en Ukraine.

Moyennant une aide publique des pays membres de l'UE, il serait possible de développer rapidement la coopération dans les secteurs de la métallurgie, de la construction, de la construction mécanique, du raffinage du pétrole et de l'agro-industrie. Les entreprises européennes seraient disposées à coopérer avec l'Ukraine sur la base de certaines réalisations du pays (les techniques spatiales, l'avion de transport de troupes AN-70, ou la construction navale), mais leur intérêt ne débouche pas sur des projets concrets, leurs activités étant orientées presque exclusivement vers l'UE par les gouvernements. Il importerait au plus haut point qu'aient lieu des contacts à un niveau plus élevé entre représentants des industries textiles ukrainiennes et ceux de l'UE.

L'entrée dans l'Union européenne des pays candidats à l'adhésion avec lesquels l'Ukraine collabore **dans le domaine de l'armement** pourrait entraîner des pertes certaines. Il faut s'attendre à une diminution considérable du volume des échanges de biens et services dans le secteur du matériel militaire lorsque les préférences politiques seront étendues aux nouveaux pays membres et que ceux-ci commenceront à importer de l'UE les produits correspondants. Les exportateurs ukrainiens se heurteront à de nouveaux obstacles dans les domaines de la technique, de la protection de l'environnement et de la certification, entre autres.

Il convient de noter que, jusqu'ici, aucun accord de collaboration dans le secteur du matériel militaire n'a été conclu entre l'Ukraine et l'UE. L'Ukraine n'entretient de relations dans le domaine de l'armement qu'avec trois pays membres de l'UE (la France, l'Allemagne et la Grèce), sur la base d'accords bilatéraux.

L'Ukraine compte atténuer autant que possible les répercussions défavorables de l'élargissement de l'UE par l'ouverture de négociations entre l'Ukraine et l'UE relatives à une coopération dans le secteur du matériel militaire et en particulier dans le domaine de l'armement, négociations au cours desquelles il s'agirait de définir les buts, les domaines et l'ampleur, les bases juridiques et les mécanismes de la réalisation de cette coopération, de sorte que l'Ukraine bénéficie de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) pour le commerce des articles militaires et à double usage et de certains matériels militaires et certains modèles d'armes, y compris l'ensemble des services de réparation et de modernisation desdits articles, matériels et armes.

En outre, il conviendrait de poursuivre les activités de coopération militaire entre l'Ukraine et l'UE qui sont prometteuses, qu'il s'agisse de la participation de l'Ukraine aux opérations d'établissement de la paix et aux manœuvres militaires réalisées sous les auspices de l'UE, de la coopération dans le domaine des transports aériens, en particulier la fourniture par l'Ukraine de services en matière de transports aériens militaires, de la coopération dans le domaine de l'espace et des missiles, ou encore de la participation à la conception commune de matériels militaires d'une haute technicité.

L'élargissement de l'UE supposera la mise en application d'une réglementation relative aux visas par les nouveaux membres voisins de l'Ukraine, le renforcement des contrôles aux frontières et l'intensification de la lutte contre l'immigration illégale, ce qui aura des effets sensibles sur **les flux migratoires**. Cela touchera directement des millions d'Ukrainiens, qui ont été plus de 3 millions à se rendre dans les pays candidats à l'adhésion au cours du premier semestre de 2001 seulement.

Les Ukrainiens travaillant à l'étranger vont poser un grave problème. La situation économique et sociale actuelle de l'Ukraine ne laisse pas prévoir, dans l'immédiat, une évolution fondamentale du marché intérieur de la main-d'œuvre ou une réduction du nombre d'Ukrainiens qui travaillent ou cherchent un travail à l'étranger pour des raisons économiques. Rien qu'au Portugal, les travailleurs immigrés ukrainiens en situation régulière sont environ 80 000. Selon les dernières données des services administratifs centraux de la Transcarpatie, 120 000 habitants de la région étaient à la recherche d'un emploi à l'étranger en 2000.

Dans ces circonstances, il convient d'accorder une attention particulière au problème de la régulation des migrations de la main-d'œuvre et de la protection sociale des ressortissants ukrainiens, car la mise en application de la réglementation européenne en la matière par les pays candidats à l'adhésion entraînera à coup sûr une réduction des possibilités qui s'offrent aux Ukrainiens de trouver un emploi. L'Ukraine a déjà conclu des accords touchant ces questions avec plusieurs pays (la Lettonie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque) et a engagé des négociations à cette fin avec d'autres pays candidats à l'adhésion. À l'évidence, l'élargissement de l'UE soulèvera la question des arrangements à prendre avec cette dernière en vue du maintien des accords en vigueur, sous une forme ou une autre.

La main-d'œuvre ukrainienne travaillant en Occident est constituée en très grosse partie **de travailleurs immigrés clandestins**, ce qui est pour l'heure un facteur de tension des relations de l'Ukraine avec les pays membres de l'UE et les pays candidats à l'adhésion.

En 2000, selon les données d'information du Ministère ukrainien des affaires étrangères, le nombre d'immigrants ukrainiens clandestins dans les pays candidats à l'adhésion était sensiblement supérieur au nombre d'immigrants en situation régulière. Dans la République tchèque, 17 500 Ukrainiens étaient au bénéfice d'une autorisation de travailler, tandis que les travailleurs ukrainiens clandestins se chiffraient à près de 100 000; le nombre de travailleurs ukrainiens sans papiers était d'environ 50 000 en Slovaquie, de 10 000 en Hongrie et entre 60 000 et 100 000 (les évaluations divergent) en Pologne.

Le problème de la main-d'œuvre ukrainienne immigrée en situation irrégulière a aussi des effets psychologiques défavorables. L'arrivée d'une main-d'œuvre très bon marché sur le marché du travail des pays européens ne concourt pas à l'estime de la population de ces pays pour les Ukrainiens qui s'y trouvent et les syndicats locaux commencent à élever de vives protestations.

L'intensification de la lutte contre l'immigration illégale de main-d'œuvre dans les pays de l'UE annonce le retour des travailleurs clandestins en Ukraine, où ils grèveront encore un marché du travail déjà saturé.

L'adoption, par les pays membres de l'UE et les candidats à l'adhésion, de simples mesures d'interdiction ne règlera pas le problème de l'élimination du recrutement irrégulier d'Ukrainiens sur leur territoire.

Qui plus est, l'intensification des courants migratoires de la main-d'œuvre de l'Est vers l'Ouest après l'élargissement de l'Union européenne (les experts chiffrent à près de 150 000 personnes le nombre de travailleurs immigrés polonais, hongrois et tchèques dans les pays d'Europe occidentale) viendra renforcer ces tendances dans les relations avec les nouveaux pays membres.

Pour qu'il soit possible d'éliminer le phénomène de l'immigration irrégulière de main-d'œuvre, il faudra aussi bien que l'Ukraine déploie des efforts (et ceux-ci devront incontestablement être énergiques et très sérieux) et que l'UE et les pays candidats à l'adhésion collaborent avec l'Ukraine à un règlement intégral du problème, en apportant un concours allant de l'aide à la création d'emplois en Ukraine à la légalisation des courants migratoires de main-d'œuvre par une augmentation des contingents admis en la matière. À moyen terme, il faudra que l'Ukraine conclue avec l'UE des accords relatifs à l'immigration de main-d'œuvre et à la protection sociale des travailleurs ukrainiens à l'étranger.

Du fait de sa situation géographique et de la protection insuffisante de ses frontières orientales, l'Ukraine constitue l'un des principaux pays de transit pour les immigrés clandestins des pays de la CEI, de l'Asie du Sud-Est, du Proche-Orient et du Moyen-Orient qui cherchent à se rendre en Europe. Au cours de la période 1991-2000, les troupes en poste aux frontières ont arrêté à elles seules plus de 81 000 clandestins.

L'Ukraine a adopté toute une série d'instruments dans le but d'empêcher l'extension de l'immigration irrégulière. En particulier, un programme de lutte contre ce phénomène pour la période 2001-2004 a été approuvé par un décret présidentiel de janvier 2001, tandis qu'une loi sur l'immigration est entrée en vigueur en juillet 2001. La lutte contre l'immigration irrégulière a été intensifiée dernièrement par des mesures de renforcement des frontières orientales du pays et par une action concertée avec les autorités russes («Roubej 2001»). Au cours de la période 2000-2001, la police des frontières a déployé environ 100 unités supplémentaires le long de la frontière au nord-est du pays.

Cela dit, on ne saurait considérer que la lutte contre l'immigration irrégulière menée par l'Ukraine soit efficace.

Le renforcement de la lutte contre les travailleurs clandestins dans les pays candidats à l'adhésion qui sont voisins de l'Ukraine et l'établissement, aux frontières d'une UE élargie, d'obstacles aux courants migratoires grâce à une réglementation relative aux visas et des contrôles plus rigoureux risquent de reporter dans une large mesure sur l'Ukraine le fardeau de ce problème transnational, ce qui entraînera une complication de la situation intérieure en Ukraine. Il existe un réel danger de voir l'Ukraine, par laquelle transitent aujourd'hui les travailleurs clandestins en route pour l'Occident, se transformer en un réservoir de main-d'œuvre en situation irrégulière. Selon les données du bureau central d'Interpol en Ukraine, le nombre de travailleurs immigrés, réguliers et clandestins, approche déjà du million. Le risque (en particulier dans le contexte des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis) d'une «importation» du terrorisme et du narcotrafic, notamment des régions où se déroulent des conflits armés, augmente. Le marché du travail ukrainien est soumis à des contraintes toujours plus fortes, tandis que s'aggrave la situation sociale et économique du pays et que l'économie parallèle prend toujours plus d'ampleur. Les facteurs criminogènes se multiplient dans le pays. Rien qu'au cours du premier semestre de 2000, 2 500 immigrés clandestins ont été inculpés de diverses violations des lois et règlements.

Pour lutter efficacement contre l'immigration clandestine dans les pays de l'UE, il faudra non pas dresser des obstacles le long de la frontière occidentale de l'Ukraine, mais remettre de l'ordre le long de toutes les frontières de l'Europe orientale et avant tout aux frontières orientales et septentrionales de l'Ukraine, par où passe dans le pays, ainsi qu'il a été noté plus haut, la majeure partie des immigrés clandestins en route vers l'Occident. Il est nécessaire d'intensifier la coopération entre l'UE et l'Ukraine ainsi que de mettre sur pied à cette fin des mécanismes, des instruments et des établissements communs. Il est également nécessaire d'étendre l'aide technique et autre consentie à l'Ukraine pour renforcer le contrôle matériel et technique de ses frontières orientales et septentrionales et pour financer l'expulsion des immigrés clandestins. Il convient d'accélérer l'approbation et la mise en œuvre d'un plan d'action commun UE/Ukraine de grande envergure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures et de donner un tour plus actif à la coopération dans le cadre du programme TACIS.

L'introduction de visas pour les pays candidats à l'adhésion voisins de l'Ukraine au moment de leur entrée dans l'UE risque d'entraîner (dans certains cas, c'est déjà chose faite) une diminution du volume des échanges de l'Ukraine avec ces États, en particulier dans le domaine du tourisme et des relations d'affaires (voir le tableau 9).

Tableau 9

**Nombre de départs de ressortissants ukrainiens pour
les pays candidats à l'adhésion à l'UE**

Pays	Premier semestre de 1999	1999	Premier semestre de 2000	2000	Premier semestre de 2001
Bulgarie	28 458	68 206	25 110	74 106	17 584
Estonie	2 780	6 954	4 458	9 400	5 153
Chypre	6 350	16 213	6 035	18 321	6 906
Lettonie	2 216	5 360	3 619	8 814	1 874
Lituanie	1 833	4 347	2 852	9 077	2 580
Malte	37	37	-	42	217
Pologne	1 792 926	3 886 397	1 997 009	4 428 480	2 175 341
Roumanie	44 254	111 919	55 926	120 449	56 967
Slovaquie	405 831	806 486	354 447	475 835	139 126
Slovénie	174	222	136	194	79
Hongrie	434 332	909 979	393 400	927 424	540 325
République tchèque	59 955	123 554	55 965	124 251	69 884
Turquie	82 952	179 297	59 265	148 723	58 709

Il y a lieu de noter que la diminution des deux tiers du nombre d'Ukrainiens se rendant en Slovaquie et la réduction des Slovaques arrivant en Ukraine (ce nombre est passé de 1 104 000 personnes en 1999 à 70 600 personnes en 2000) est la conséquence de l'introduction de réglementations réciproques relatives aux visas. La Pologne et la Hongrie ont renoncé pour l'heure à exiger des visas, mais le feront à terme. Cette situation risque de créer un problème assez grave puisque le nombre d'Ukrainiens se rendant dans ces pays voisins est important – en 2000, plus de 4,4 millions d'Ukrainiens ont visité la Pologne. Les résultats des enquêtes sociologiques faites par des experts viennent confirmer cette affirmation. L'introduction de visas pour les pays candidats à l'adhésion à l'UE obligera 14,1 % des Ukrainiens à renoncer à se rendre dans ces pays.

Pour l'Ukraine, l'introduction de visas (qui est une pratique internationale courante) s'allie à des facteurs négatifs sur le plan intérieur, notamment le faible niveau de vie de la population, qui réduit celle-ci, entre autres, à accepter des salaires très bas et à se livrer à des activités illicites, ainsi que la méconnaissance des lois et, chez le plus grand nombre, la méconnaissance de la conduite à tenir à l'étranger et l'inobservation des normes et règles suivies dans les pays européens. Ces circonstances, qui ne sont pas les moindres éléments du problème, prédisposent la tendance des pays membres de l'UE et des pays candidats à l'adhésion à se protéger de l'Ukraine par des visas et des contrôles rigoureux aux frontières.

Une amélioration de la situation sociale et économique de l'Ukraine sur le plan intérieur est un préalable indispensable à l'atténuation radicale des effets défavorables de l'introduction de réglementations relatives aux visas et du renforcement des contrôles dont font l'objet les Ukrainiens. Toutefois, cela n'obvie pas à la nécessité d'opérer tout un train de mesures d'adaptation à l'introduction de réglementations relatives aux visas, parmi lesquelles figurent notamment l'élargissement du réseau d'établissements consulaires, la simplification des formalités et la fixation de prix optimaux des visas.

Sur le plan culturel et humanitaire, l'apparition possible de nouvelles divisions durables de l'Europe constitue le principal danger de l'adhésion à l'UE des voisins occidentaux de l'Ukraine. Il est réellement à craindre que ne se prolonge considérablement, le long des frontières occidentales de l'Ukraine, la séparation entre les Européens qui, dans leur vaste majorité, utilisent l'alphabet cyrillique et sont orthodoxes, et ceux qui utilisent l'alphabet latin et sont d'autres confessions.

Dans le domaine des sciences et de l'éducation, l'apparition de nouvelles divisions, alors même que s'ouvrent davantage les systèmes d'éducation des différents pays, que sont diffusées des informations sur les établissements d'enseignement supérieur des pays d'Europe et que se renforce la concurrence que se livrent les établissements d'enseignement et les entreprises des pays membres de l'UE, risque d'accélérer l'exode des compétences scientifiques et intellectuelles de l'Ukraine.

L'Ukraine compte atténuer autant que possible les répercussions défavorables de l'élargissement de l'UE grâce à:

- Une invitation à participer aux institutions civiles transnationales d'Europe, un concours à l'élargissement des liens entre établissements d'enseignement, associations et organisations non gouvernementales, ainsi que du dialogue entre les régions et du tourisme; et un appui, en Ukraine, à des types de formation et de communication internationale qui soient entièrement fondés sur les valeurs d'une société civile paneuropéenne de grande envergure;
- La poursuite de la collaboration avec l'UE dans le cadre des programmes transeuropéens TEMPUS et TACIS et avec des établissements d'enseignement des pays membres de l'UE, sur un plan bilatéral;
- Un développement de la coopération à la formation et au recyclage des cadres des administrations publiques centrales et locales en matière d'intégration européenne.

Il ne faut pas négliger non plus les répercussions défavorables qu'aura pour l'Union européenne la réduction des échanges commerciaux de l'Ukraine avec les nouveaux membres de l'UE. Ces répercussions tiendront en particulier au fait que, dans bien des cas, les pays de l'UE vont remplacer les importations ukrainiennes par des produits des nouveaux pays membres pour la simple raison que la production de ces derniers coûtera moins cher suite à la levée des droits de douane, le cédant à la production ukrainienne en qualité, notamment dans le domaine de la métallurgie et de l'industrie agroalimentaire, et du fait d'une concurrence plus limitée sur le marché de l'UE par l'application de restrictions sur le volume des importations. En définitive, le frein certain mis à la croissance économique de l'Ukraine par la perte partielle des débouchés

extérieurs risque d'entraîner une baisse de la demande en Ukraine des produits offerts par les entreprises de pays membres de l'UE.

Manifestement, il s'agit d'organiser des négociations entre l'Ukraine et l'Union européenne sur cette question afin de trouver les meilleurs moyens de neutraliser les éventuelles répercussions défavorables d'un élargissement de l'UE vers l'Est. De telles négociations devraient être menées dans le cadre de la réalisation par les deux parties de l'Accord de partenariat et de coopération actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les aspects humanitaires d'un élargissement de l'UE, il est significatif que 22,6 % des personnes interrogées prévoient un affaiblissement des liens établis.

Dans un contexte historique et culturel, il n'est pas possible d'expliquer scientifiquement un éventuel choix de l'Ukraine en faveur de l'Europe et encore moins d'évaluer le désir ou le refus des principaux pays d'Europe occidentale de voir l'Ukraine entrer dans «la maison commune» sans apporter de réponse objective à une question qui revêt une importance fondamentale: L'Ukraine réintègre-t-elle l'Europe et rétablit-elle son identité européenne, ou est-elle une nouvelle venue?

Eu égard aux réalités historiques, l'Ukraine est apparue en Europe – telle qu'elle est représentée pour l'heure par les pays membres de l'Union européenne – avant tout comme un produit mal compris et exotique à bien des égards de la dissolution de l'URSS. En effet, malgré la reconnaissance politique de la souveraineté de l'Ukraine, le pays n'est considéré comme étant européen que d'un point de vue géographique.

Avec l'adjonction à l'UE de pays d'Europe centrale et, en particulier, d'Europe orientale, il se peut que s'atténue considérablement le syndrome du «mépris» pour l'Ukraine tandis que s'imposerait, à condition que les réformes intérieures soient couronnées de succès, l'idée de la valeur intrinsèque de l'Ukraine pour l'Europe, partant, de sa compétitivité dans un milieu intégrationniste.

Dans les conditions d'un élargissement concret de l'Union européenne, l'Ukraine devra fixer avec pragmatisme et réalisme les buts d'une politique intégrationniste de coopération bilatérale et multilatérale, d'une part, et admettre que les mécanismes organisationnels ne sont ni permanents ni inaltérables, mais sont susceptibles d'évoluer en fonction des tenants et des aboutissants de l'intégration européenne, d'autre part.

À chacune des étapes ultérieures de l'élargissement de l'UE, l'Ukraine pourra soit enregistrer des progrès et succès dans le système de l'intégration européenne, soit essuyer des pertes. Pour que l'élargissement de l'UE ait des effets positifs sur l'Ukraine et la fasse progresser, il paraît indispensable, au premier chef, de consolider les forces internes afin de créer les conditions nécessaires à une évolution démocratique stable de la société ukrainienne et de faire en sorte que l'économie nationale soit compétitive, ce qui sera la base de toute coopération et de tout partenariat mutuellement bénéfiques.

BIBLIOGRAPHIE

1. Petr Morgos. Élargissement de l'UE: Quelles incidences pour l'Ukraine? – Den n° 59, 31 mars 2001.
2. You. Youdanov. L'Autriche et l'Union européenne: l'opposition – Mirovaya ekonomika i mejdounarodnye otnocheniya, 2001, n° 2.
3. L'élargissement de l'UE et l'Ukraine. Rapport analytique, OUTSEPI – Natsionalnaya bezopasnost i oborona, 2001, n° 11.
4. V. Portnikov. L'Ukraine ou l'Europe? – Mirovye diskoussii, 2001.
5. BIKI, n° 91 (8287), 14 août 2001.
6. BIKI, n° 81, 21 juin 2001.
7. BIKI, n° 53, 17 mai 2001.
8. Message du Président de l'Ukraine à la Verkhovna Rada, session de 2001, Kiev, 2001.
9. Interview de M. Tovta, chef du Service d'immigration de la Direction des affaires nationales et migratoires, de l'Administration centrale de la Transcarpatie – Oukraina i mir sevodnya, www.uwtoday.com.ua/2000/04/ukr/.
10. World Development Indicators, 2001 – BIRD, 2001, p. 336 à 338.
