

UKRAINE

UN PAYS DE TRANSIT

DANS L'IMPASSE ?

Quatre scénarios

GOVERNANCE EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE L'ÉNERGIE

9

Susanne NIES



L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie » de l'Ifri veut contribuer à l'émergence d'une vision cohérente pour une politique énergétique et climatique durable au travers de séminaires, débats et publications. Le programme publie des notes de recherche accessibles sur le site Internet de l'Ifri, ainsi qu'une série d'ouvrages couvrant les principaux enjeux du domaine énergétique.

Tome 1: *Abatement of CO₂ Emissions in the European Union* (2007)

Tome 2: *L'énergie nucléaire et les opinions publiques européennes* (2008)

Tome 3: *The External Energy Policy of the European Union* (2008)

Tome 4: *Gaz et pétrole vers l'Europe. Perspectives pour les infra-structures* (2008)

Tome 5: *La gouvernance mondiale de l'énergie : enjeux et perspectives* (2009)

Tome 6: *Governance of Oil in Africa: Unfinished Business* (2009)

Tome 7: *Energy in India's Future: Insights* (2009)

Tome 8: *At the Speed of Light? Electricity Interconnections for Europe* (2009)

© Droits exclusivement réservés – Ifri - Paris, 2009

ISBN: 978-2-86592-638-1

ISSN: 1962-610X

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – France
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Email: ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 Bruxelles – Belgique
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Email: info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : Ifri.org

Executive Summary (English)

Should we consider Ukraine a transit country in deadlock, and reduce its energy role just to that of a marginal transit country? Definitely not, because Ukraine is at once a large gas consumer and producer, and possesses massive storage capacity. But the economic and political situation of the country is alarming, even without considering the possibility of another gas crisis. Without such a crisis, however, the event of Ukrainian bankruptcy would attract less broad international attention simply because it would not have direct impact on European gas consumers.

Will there be a new transit crisis this winter? Failure by Ukraine to honor its payment deadlines on the 7th of each month would certainly precipitate it, and that possibility cannot be excluded. Both on the Ukrainian and on the Russian side, a number of factors exist that, combined, could easily trigger a domino effect whereby the situation would become uncontrollable, as was the case in January 2009. Tension has decreased, though, between Russia and Ukraine, subsequent to the Yalta meeting of CIS Prime Ministers in mid-November, which is good news. But the risk of a drop of the Hryvnia value and the resulting payment default in January cannot be written off.

Any analysis of Ukraine is a challenge at a moment when information is contradictory and can swing from the assertion of a lull to a red alert in a matter of no time. It is important to highlight the chronic aspects of the Ukrainian situation, which are likely to stay so after the January/February 2010 presidential election : extreme instability, and political and economic volatility and weakness.

Transit has been a major component of Ukrainian identity ever since the country became independent at the end of 1991. It epitomizes the position occupied by Ukraine on the European map, at crossroads between Russia and the European Union (EU) – a positioning likely to reveal itself as more stable and definitive than might be thought.

The relevance attributed to transit is justified by its impact not just on the European Union but also on Russia and the Central Asian producers. Thus, in its current capacity as an energy bridge –or sometimes energy barrier?– Ukraine attracts massive international attention, for good and for the bad. In various senses, the contradictions embodied by this vast country are a fine mirror of the complexity of European cultures and their history.

Kiev worries its neighbors and the international community because of its random and contradictory governance, its populist policies that prevail over any project formulated by the citizens or the politicians, and its economic collapse linked to the absence of coherent strategies and the constant delay of durable reforms. Ultimately, and regardless of its merits concerning freedom of the press or human rights, the “Orange Revolution” has come to be widely perceived as a failure and a wasted opportunity. On the political and economic fronts, governance has fallen short of the “orange” ambitions; and since 1994, uninterruptedly, the country has been trapped into short-term and clannish approaches.

Such a state of affairs has had direct consequences for the EU as far as energy transit is concerned – a situation that will probably not change at least for the next five years and then only provided the will for change exists. A quarter of the gas consumed in the EU comes from Russia and Central Asia, and 80% of that amount passes through Ukraine. Naturally, the EU cannot allow itself to neglect the risk that an amplified Ukrainian crisis would pose on the stability of the Union as a whole, considering the size of the surface and the population of the country.

Quite clearly, the Russian-Ukrainian dispute cannot alone supply all the answers to the question of why the transit crises have taken place – the “small one” in 2006 and then the “big one” in 2009. Western media tend to fixate on the Russian-Ukrainian roots of the crisis and public opinion then finds it easy to condemn one or the other side, according to received wisdom and based on the most convincing arguments. This approach entails the risk of neglecting other fundamental elements that also constitute the background of the crisis.

For a long time, political inefficiency has frustrated reform initiatives and the expectations of Ukraine’s partners, the International Financial Institutions (IFIs). The country appears incapable of engagement. Its energy (in)efficiency explains not only its huge gas consumption but also its excessive dependence on Russian and Central Asian supplies. Treaties can be dismissed as soon as they are signed, and daily bargaining among those in office wins the day over the idea of *pacta sunt servanda*. International trust in the reliability and firmness of Ukrainian policy has been eroded, and the EU has become weary of the ups and downs of the politicians’ brawls, the quarrels among the former Soviet countries, and blackmail on the lines of “if you guys don’t act now, tomorrow we will be Russian.” On all these issues, a long-term EU vision comes up against a very short-sighted approach that the author suggests calling “spot governance,” the absence of a rule-of-law culture, official unaccountability inherited from 70 years of Soviet experience, and a clannish way of running business to the detriment of the common good.

Acknowledging the responsibility that befalls these Ukrainian downsides should in no way be taken as an invitation to neglect the bilateral nature of the conflict, nor Moscow’s own designs –first and

foremost its quest for control over the Ukrainian gas network – nor even the goals and limits of EU policy. The methodology proposed by the author advocates the necessity to take all of those factors into account in the effort to elucidate Ukraine's current predicament.

The goal of the present study is to highlight Ukraine's role in the landscape of gas transit, while considering and analyzing the existing information on fields that are larger than the gas issue, i.e. Ukrainian politics and economy and, above all, the country's energy policy. The study will then review the January 2009 gas crisis and Brussels relations with Kiev. First introduced in a summary fashion, the information will then be analyzed. The resulting overall background picture should be a useful tool to help observers and decision-makers find their way through the highly complex context.

The study is structured as follows:

- A first part on the economic and political background introduces the main elements of the current Ukrainian situation;
- the second part is devoted to energy and each one of its variants : mix, oil, coal, and above all, gas;
- the third part develops the January 2009 Russian-Ukrainian conflict; and
- the fourth part concentrates on EU policy towards Ukraine.

The last part presents four scenarios in which governance and the gas transport network are the key elements. The decisions taken concerning the future of the transport network will determine the country's chances to modernize, build trust and keep the fortuitous role that the Soviet heritage bestowed upon it. Ukraine has, indeed, the options to stay in chronic deadlock and eventually collapse, enter a multilateral consortium alongside the EU and Russia, hand over the network's governance to the East, or go the Western way. Presented in a nutshell, the last option would entail the introduction of EU conduct codes in the Ukrainian energy sector whereby membership to the Energy Community would be a first step, to be followed by public –and hopefully also private– Western financial contribution to the modernization task. In the current context, Ukraine's gas policy symbolizes –far more than any other national parameter– the stakes laying ahead of the country in a much larger sense.

The author believes that, paradoxically, the current economic situation could play in favor of an important role for Ukraine. European and international gas market forecast abundance of supply (IEA 2009, EU Trends towards 2030) and availability of cheap gas – none of which is of good omen for the future alternative projects of bypassing the existing Ukrainian route. In the light of this, wouldn't just some political effort from Kiev be enough to allow Ukraine to retain its current position?

The material base for this report comes from the documents and publications listed in the bibliography, as well as from interviews with

EU, Ukrainian and Russian experts and decision-makers. A field mission to Ukraine was undertaken between October 6th and 10th 2009, and meetings were held with representatives of national and international institutions, experts, company officers and researchers. The author is indebted to all her interlocutors – Serhiy Pavlusha, Bogdan Sokolovski, Irina Akimova, Faouzi Bensarsa, Volodymyr Omelchenko, Max Alier, Simon Pirani, Jonathan Stern, Ralf Dickel, Valerij Tsaplin, Olivier Silla, Nico Lange, Slavtcho Neytchev, Kyriakos Morfis, Oleksandr Todiychuk, and Michail Gonchar – for their hospitality, advice and availability. The IFRI energy program colleagues Jacques Lesourne, William C. Ramsay, Maïté Jaureguy-Naudin and Christian Schülke have, as always, supplied good and constructive advice. Marina Gaillard, Adelaide Boodts and Marielle Roubach provided efficient reading. The views held in this paper are the sole responsibility of the author.

*Susanne Nies,
Senior Research Fellow with IFRI Energy Program
and Head of IFRI Brussels Office,
December 1st 2009*

Sommaire

EXECUTIVE SUMMARY (ENGLISH)	1
AVANT-PROPOS.....	7
ARRIÈRE-PLAN ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE	11
Une crise économique majeure	11
La gouvernance « spot ».....	18
L'UKRAINE, UN ACTEUR ÉNERGÉTIQUE	25
Le mix énergétique ukrainien	25
L'inefficacité énergétique ukrainienne.....	26
Le secteur pétrolier	27
Le secteur électrique ou l'absence du N-1.....	29
Le secteur du charbon	32
Un acteur gazier hanté par son passé.....	34
Le réseau gazier ukrainien.....	37
Le prix du gaz sur le marché intérieur	41
Le stockage gazier.....	44
Naftogaz – une caisse noire à la dérive	46
Les crises précédentes – quelles leçons ?.....	48
LA RELATION UE-UKRAINE	60
Aperçu d'ensemble.....	60
L'évolution de la relation depuis l'indépendance.....	62
Coopération énergétique	63
L'accord du 23 mars 2009.....	64
Les crédits communautaires en 2009	65
Conclusion et recommandations	65

QUATRE SCÉNARIOS	68
1. Scénario d'enlèvement	70
2. Scénario du consortium trilatéral	72
3. Scénario oriental	73
4. Scénario occidental	76
Conclusion générale	79
ANNEXES	80
Données générales, politique, économie	80
Comparaison : avant et après les contrats du 19 janvier 2009 et la renégociation du 19 novembre 2009	85
Bibliographie sélective	88

Avant-propos

L'Ukraine : un pays de transit dans l'impasse ? Peut-on résumer son rôle énergétique seulement à celui d'un pays de transit ? Certainement pas, car l'Ukraine est à la fois un grand consommateur gazier, un producteur gazier et un pays disposant de vastes capacités de stockage.

Y aura-t-il une nouvelle crise de transit cet hiver ? On ne peut l'exclure ; elle serait impulsée par un défaut de paiement ukrainien toujours à l'échéance du 7 de chaque mois, et possible tant en janvier qu'en février. Toutefois, dans une situation où les stocks gaziers sont remplis, le prix du gaz russe plus cher que celui des marchés spots, et les contrats *take or pay* un enjeu de dispute entre les entreprises de l'Union européenne (UE) et la Russie, une coupure serait clairement désavantageuse pour Gazprom – même si l'Ukraine ne payait pas. Mais, même sans interruption, la crise est là, et plus qu'évidente, dans l'état même du pays de transit, de son économie, de sa politique, notamment énergétique.

Rédiger une analyse sur l'Ukraine n'est pas tâche facile au moment où les informations semblent se contredire et basculer de l'accalmie quant à une nouvelle crise gazière jusqu'à une alerte majeure immédiatement après. Il est nécessaire de mettre en relief les éléments continus décrivant la situation ukrainienne : extrême instabilité, volatilité et fragilité politique et économique qui risque de se poursuivre au-delà de l'échéance électorale présidentielle de janvier-février 2010. Bien que nous assistions actuellement à une nouvelle détente russo-ukrainienne, après le sommet des Premiers ministres à Yalta, le 19 novembre 2009, l'observateur habitué aux crises entre ces deux États se méfiera avant tout de sa durée et de sa consistance.

Le transit est devenu le symbole de l'identité ukrainienne depuis l'indépendance du pays, fin 1991. Il incarne l'emplacement de l'Ukraine sur la carte européenne, au carrefour entre la Russie et l'Union européenne – un emplacement susceptible de se révéler plus stable et définitif que l'on ne pourrait le penser. La mise en avant du transit est justifiée par l'impact qu'il a non seulement sur l'Union européenne mais aussi sur la Russie et les producteurs de l'Asie centrale. Il revient à ce pont énergétique – ou, si l'on préfère, à cette barrière – une forte valeur symbolique qui explique toute l'attention que l'on attribue

aujourd'hui, pour le bien que comme le mal, à ce vaste pays – un pays dont les contradictions reflètent au mieux l'histoire et les civilisations orientales européennes¹.

Kiev inquiète ses voisins et la communauté internationale en raison de sa gouvernance aléatoire et contradictoire, du clientélisme qui l'emporte sur tout projet commun des citoyens ou des hommes politiques, et de sa grave crise économique liée aussi à l'absence de politique constante et au retard permanent de réformes. La « révolution orange » est largement perçue aujourd'hui comme un échec, une opportunité non saisie. Le gouvernement n'a pas su suivre les pas de l'ambition orange, et le pays apparaît comme l'otage des logiques claniques et à court terme, et ce, sans interruption depuis 1994. Cette réalité a un impact direct sur l'UE, de nouveau à cause du transit énergétique, une situation qui n'évoluera pas avant cinq ans au plus tôt, et encore si tel était le souhait. L'Ukraine est en effet le pays du monde par lequel transitent le plus de gaz et de pétrole, en termes de volumes. Un quart du gaz consommé dans l'UE provient de Russie et d'Asie centrale, dont 80 % traverse l'Ukraine. Dans ces circonstances, l'UE ne peut se permettre de négliger le risque d'une crise ukrainienne amplifiée, laquelle aurait nécessairement un impact sur la stabilité de l'Union, si l'on considère la taille du pays et de sa population.

Les litiges opposant Kiev et Moscou ne peuvent évidemment apporter à eux seuls tous les éléments de réponse à la question du *pourquoi* des crises de transit, dont la « petite » en 2006 et la « grande » en 2009. Les médias occidentaux évoquent en effet souvent la dimension russo-ukrainienne de la crise, et on est ainsi vite tenté de condamner l'un ou l'autre, selon les idées reçues et les arguments considérés les plus pertinents. Le risque d'une telle approche est néanmoins de négliger les autres éléments majeurs qui composent l'arrière-plan de la crise. Ainsi, l'inefficacité politique du pays met en échec depuis des années les propositions de réforme et les revendications des partenaires de l'Ukraine, les bailleurs de fonds. L'Ukraine s'avère résistante à l'engagement. L'(in)efficacité énergétique du pays explique non seulement sa très grande consommation gazière, mais aussi sa dépendance excessive des fournitures provenant de Russie et d'Asie centrale.

Tout traité peut être remis en question immédiatement après sa signature, et les marchandages au jour le jour, entre Premiers ministres par exemple, l'emportent sur l'idée du *pacta sunt servanda*. La confiance internationale à l'égard de la « durabilité et de la fiabilité de la politique ukrainienne » s'en trouve endommagée, et l'UE se lasse de suivre les aléas des déclarations politiques des représentants, les querelles opposant les pays postsoviétiques, et les chantages du style « si vous ne faites rien, demain nous serons russes ». Une vision

¹ Pour des études détaillées sur la culture régionale, cf. les publications de I. Bibo, J. Szücs et N. Davies.

communautaire à long terme se heurte ici à une vision à très court terme – nous proposerons la notion de « gouvernance spot ».

Ce type de gouvernance postsoviétique et opportuniste pratiqué par les responsables ukrainiens est pour beaucoup le résultat de 70 années d'une politique soviétique qui a favorisé une approche clanique au détriment de l'intérêt commun². Une culture de droit n'est également que très peu développée.

Ce constat des facteurs spécifiquement ukrainiens à l'origine de la problématique n'est évidemment pas une invitation à négliger l'aspect bilatéral, ou les intérêts poursuivis par Moscou – et au premier chef la volonté d'un contrôle du réseau gazier ukrainien – ni encore les objectifs et limites de la politique communautaire. Nous proposerons une méthodologie permettant de faire la part de l'un et de l'autre, et d'entamer alors la réflexion à partir de la situation ukrainienne actuelle.

Le présent rapport a pour objectif de mettre en relief le rôle de l'Ukraine dans le transit gazier. Il entend également réunir et analyser les données à jour relatives à ce pays, au-delà de la question gazière, soit des aspects politiques, économiques et surtout énergétiques. Le rapport développe par la suite la crise gazière du mois de janvier 2009 et aussi la relation communautaire avec Kiev. Les informations, présentées d'abord de façon factuelle et ensuite analysées, composent un arrière-plan utile pour aider l'observateur et le décideur à se positionner dans ce contexte très complexe.

Les propos sont structurés comme suit :

- une première partie « Arrière-plan économique et politique » présente les éléments actuels de la situation ukrainienne³ ;
- une deuxième partie est consacrée à l'énergie selon chacune de ses expressions, du mix énergétique au pétrole, au charbon, à l'électricité et surtout au gaz ;
- une troisième partie présente le conflit russo-ukrainien de janvier 2009 ;
- une quatrième partie analyse la politique communautaire face à l'Ukraine.

La dernière partie, qui se veut opératoire, présente quatre scénarios de sortie de crise, faisant référence à la question clé du réseau de transit gazier (RTG) et de sa gouvernance. La décision sur

² Soulignons toutefois ici que l'approche « clanique » pourrait également s'installer dans nos sociétés occidentales, bien que les éléments de gouvernance nécessaires pour la favoriser à grande échelle ne soient heureusement pas réunis, à la différence de l'Ukraine, de la Russie et de bien d'autres pays postsoviétiques.

³ Le rapport est organisé de manière que le lecteur pressé, au courant de la situation politique et économique du pays, pourra se passer de cette première partie ; celui qui est intéressé seulement par la question gazière pourra aborder immédiatement la partie gazière et les scénarios.

l'avenir du RTG reflétera en effet les choix de l'Ukraine face aux défis de fiabilité et de modernisation ainsi que du maintien d'un rôle qui incombe au pays par l'heureux hasard de l'héritage soviétique. Il est en effet possible de choisir entre la stabilisation dans l'impasse et l'enlisement ou un consortium multilatéral incluant l'Ukraine et l'UE ainsi que la Russie, un ancrage à l'Est pour la gouvernance du réseau, ou enfin une solution occidentale. Il s'agit pour la dernière, de façon sommaire, de l'introduction des codes de conduite communautaires dans le secteur énergétique ukrainien – ce qui se traduirait par l'adhésion à la Communauté de l'énergie et serait suivi de la participation financière des structures occidentales publiques ainsi que, on peut l'espérer, privées, à la modernisation. La politique gazière de l'Ukraine est le terrain par excellence où seront engagées – ou non – des décisions déterminantes pour l'avenir du pays dans un sens plus général.

Sera soutenue ici la thèse selon laquelle la situation économique actuelle, bien que cela puisse paraître contradictoire, favorise un rôle accru de l'Ukraine : les prévisions pour les marchés du gaz européens et internationaux les pronostiquent abondants (AIE 2009, UE Trends vers 2030) et le gaz disponible est bon marché, ce qui compromet les projets d'infrastructure existant à ce jour en tant qu'alternatives à la trajectoire ukrainienne actuelle. Ne suffirait-il donc pas de peu – l'effort politique de Kiev – pour que le rôle de l'Ukraine puisse être maintenu ?

La base matérielle du présent rapport est constituée par des documents et des publications repris dans la bibliographie sélective, ainsi que des entretiens avec des experts et décideurs communautaires, ukrainiens et russes. Une mission sur place a été entreprise, entre le 6 et le 10 octobre 2009, et des entretiens ont eu lieu avec des représentants des institutions nationales et internationales, des experts, des entreprises et des chercheurs. Nous remercions l'ensemble de nos interlocuteurs – Serhiy Pavlusha, Bogdan Sokolovski, Irina Akimova, Faouzi Bensarsa, Volodomyr Omelchenko, Max Alier, Simon Pirani, Jonathan Stern, Ralf Dickel, Valerij Tsaplin, Olivier Silla, Nico Lange, Slavtcho Neykov, Kyriakos Morfis, Oleksandr Todychuk, et Michail Gonchar – pour leur accueil, leurs conseils et leur disponibilité. Les membres du programme Énergie de l'Ifri, Jacques Lesourne, William Ramsay, Maïté Jauréguy-Naudin et Christian Schülke, ont été comme toujours de bon conseil et leurs critiques bienveillantes. Marina Gaillard, Adélaïde Boodts et Marielle Roubach seront remerciées pour une relecture efficace. Les propos formulés ici sont de notre seule responsabilité.

Ce rapport contiendra une préface régulièrement mise à jour, afin de pouvoir tenir informé le lecteur d'une actualité en constant changement.

*Susanne Nies,
chercheur au sein du programme Énergie de l'Ifri,
responsable d'Ifri-Bruxelles,
1^{er} décembre 2009*

Arrière-plan économique et politique

Une crise économique majeure

Le modèle économique de l'Ukraine a été maintenu au-delà de l'effondrement de l'Union soviétique, et ce, malgré le fait que le contexte économique du pays avait fortement changé. L'hypothèse d'un approvisionnement énergétique bon marché et disponible devait notamment se révéler rapidement fausse. Malgré les fortes augmentations des prix de l'énergie, l'Ukraine continue à la revendre aux consommateurs industriels et privés à des prix très avantageux, et l'entreprise énergétique nationale, Naftogaz, se veut ainsi être une entreprise « pauvre », tributaire des subventions permanentes du budget public national – ou, désormais, international. En même temps, cette entreprise sert de « caisse noire » au gouvernement, devenu ainsi le maillon indispensable de la gouvernance de favoritisme et des mœurs claniques du pays.

Les principaux secteurs sont, par ordre d'importance : les métaux, notamment l'acier ; les machines et leur équipement ; la chimie, notamment les fertilisants. Enfin, l'exportation des produits agroalimentaires joue un certain rôle, bien qu'elle ne soit plus comparable à celle de l'époque soviétique. On remarquera dans le contexte actuel de la crise un certain retour du secteur agricole. De même est largement passé inaperçu le fait que les autorités ukrainiennes – le ministère de l'Industrie – avaient coupé l'approvisionnement en gaz à certains secteurs industriels en début d'année 2009, face à l'éventualité d'un prix gazier plus élevé, ce qui aurait rendu la production déficitaire. Ainsi, l'industrie chimique constate une coupure de l'ordre de 75 à 85 % au mois de janvier, et la consommation industrielle a diminué, d'après Naftogaz, de 65 000 à 70 000 mètres cubes (m³) par jour en décembre à seulement 45 000 en janvier 2009⁴. La balance commerciale de l'Ukraine, quant à elle, est déficitaire de presque 20 milliards de dollars, comme le démontre le tableau sur les indicateurs économiques dans l'annexe – fait qui

⁴ Pirani 2009, p. 40.

s'explique notamment par les importations d'énergie et de produits chimiques.

La récession mondiale a frappé l'Ukraine de plein fouet : l'économie s'est littéralement effondrée au premier trimestre 2009 à cause de la chute de la demande, notamment des métaux, avant tout de l'acier, avec pour ce dernier un recul de 50 % depuis 2008. La part de l'acier dans les exportations ukrainiennes s'élève en effet à 40 % et équivalait, en 2008, à des recettes d'environ 25 milliards de dollars par an. Cette division de la demande par deux entraîne un déficit du produit national brut (PNB) de l'ordre de 12,5 milliards de dollars. On constate déjà en 2008, comme le montre le tableau du Fonds monétaire international (FMI) (voir tableau 1), un fort ralentissement économique, avec une chute de la croissance de 7,9 % en 2007 à 2,1 % pour l'ensemble de l'année 2008. Une fuite des capitaux sans équivalent a débuté en 2008 et le pays est qualifié comme « hautement à risque » par les agences de notation⁵. Toutefois, on constate une stabilisation de l'économie réelle dès l'été 2009 : si l'effondrement de la production industrielle était de l'ordre de 32 % par rapport à l'année précédente, en mai, elle s'était améliorée pour se stabiliser désormais à 23 %. L'amélioration concerne notamment la métallurgie et la chimie⁶. Grand nombre de banques ukrainiennes ont fait faillite, et beaucoup d'employés ukrainiens n'ont pas été payés, ou se trouvent contraints d'accepter des « congés indéterminés sans solde ». La monnaie, la hryvnia, a perdu plus d'un tiers de sa valeur depuis l'automne 2008 et on ne peut exclure un effondrement en 2010. Le taux d'inflation a atteint 15 % en juin 2009. Cette évolution met durement à l'épreuve la vie des Ukrainiens, dont beaucoup ont emprunté des dollars pour acheter des maisons ou des voitures⁷. Malgré le grand nombre de personnes qui ne sont plus à même de rembourser leurs crédits, des expropriations n'ont pas eu lieu, tout continue « n'importe comment » et, vu le très grand nombre d'établissements bancaires étrangers dont on aperçoit les enseignes à Kiev, on ne peut s'empêcher de penser que ce sont notamment eux qui payeront la note. Le fait que l'industrie n'ait pu retrouver le niveau soviétique (de 1991) qu'en 2007 rend la nouvelle dégradation encore plus douloureuse. En juillet 2009, le FMI avait revu à la baisse ses prévisions pour le PNB ukrainien, en évoquant désormais un effondrement de l'ordre de 15 % pour l'année 2009, au lieu de 8 % envisagé début 2009. De même, le déficit public ukrainien passerait de 4 à 6 %⁸. Les perspectives économiques pour 2010 ne sont pas

⁵ Fitch Rating, 14 octobre 2009 : Andrew Colquehoun confirme le rating à B- pour la dette ukrainienne à long terme et la valeur de la monnaie.

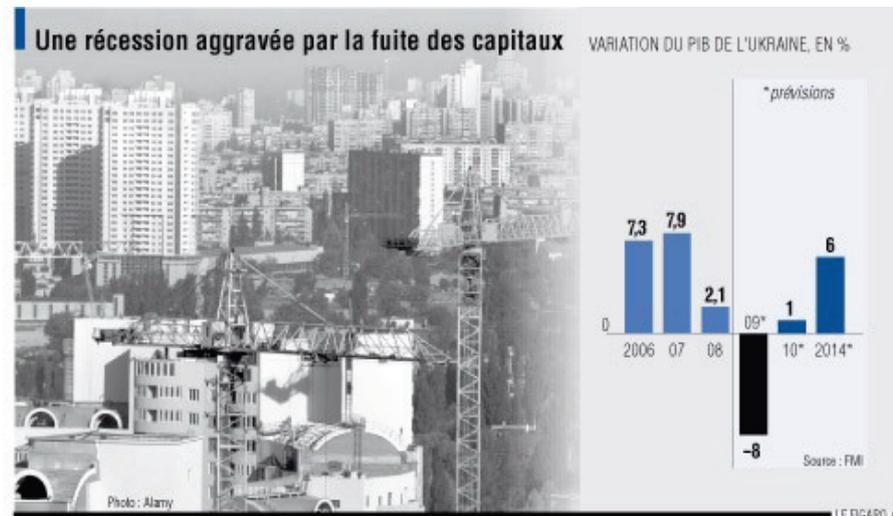
⁶ Deutsche Beratergruppe, Newsletter 13, septembre 2009, « Ukraine im Spannungsfeld externer und interner Risikofaktoren », *Beratergruppe-ukraine.de*.

⁷ Source : *The Economist*, 19 février 2009, http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=13145865.

⁸ AFP, 10 juillet 2009, « Le FMI annonce un accord avec l'Ukraine pour une 3^e tranche de 3,3 milliards de dollars ».

prometteuses, avec un espoir de relative amélioration – mais totalement incertaine à ce jour – chiffré à 1 % de croissance⁹. La campagne électorale renforce l'incertitude qui pèse sur la situation, avec des polémiques importantes à la fois entre les politiques ukrainiens Viktor Iouchtchenko et Ioulia Timochenko ainsi que le FMI d'un côté, et entre les politiques ukrainiens eux-mêmes¹⁰.

Graphique 1. Récession, fuite des capitaux



Le crédit du FMI, sa conditionnalité et la bataille pré-électorale

La question de l'octroi, du report ou de l'annulation de la quatrième tranche du crédit du FMI a dominé les débats entre fin septembre et fin novembre. Les polémiques se sont centrées sur les conditions imposées au pays, la dette extérieure grandissante dénoncée par un président sans pouvoir, la question du paiement de la facture gazière mensuelle et les perspectives pour la stabilité du pays face aux conséquences d'un report ou d'une annulation. Le FMI, furieux comme les institutions européennes, de la mise en œuvre des politiques convenues par l'Ukraine, estime qu'un report ne constituera pas un risque pour l'économie ni la stabilité ukrainiennes.

Mais rappelons ici les faits et les étapes précédentes.

Un prêt *stand-by* (de réserve) a été accordé d'urgence, fin 2008, par le FMI, en raison du contexte économique dramatique du pays. Ce

⁹ Source : *The Economist*, Country profiles,

<http://www.economist.com/countries/Ukraine/profile.cfm?folder=Profile-Forecast>

¹⁰ L'analyse du *Monde* prétend que le président ukrainien trouvera tout son intérêt à éviter un dénouement de la question de la quatrième tranche du FMI, mais sera intéressé avant tout à prendre sa vengeance sur son Premier ministre, http://www.lemonde.fr/economie/article/2009/11/04/le-president-ukrainien-multiplie-les-frictions-avec-le-fmi-et-moscou_1262636_3234.html.

crédit de 16,4 milliards de dollars est à verser en plusieurs tranches. À ce jour trois tranches et l'équivalent de 10,6 milliards de dollars ont été transférés à Kiev. La quatrième tranche a été bloquée à défaut d'une adhésion ukrainienne aux réformes dont les conditions étaient : une banque centrale plus indépendante, la libéralisation du taux de change et l'augmentation du prix du gaz sur le marché intérieur. Suite à cet accord, le gouvernement Timochenko avait annoncé, le 9 juillet 2009, que le prix du gaz serait augmenté de 20 % pour les consommateurs individuels à partir de début septembre et pour les consommateurs industriels début octobre, une mesure qui serait prolongée sur l'ensemble des trimestres de 2010¹¹. Toutefois, déjà à la fin août 2009, le gouvernement est revenu sur sa décision et a fait savoir qu'il n'y aurait pas d'augmentation du prix du gaz pour la population¹². Si les experts et les représentants des institutions considéraient en septembre encore, à l'unisson, que le gouvernement ukrainien augmenterait le prix aux consommateurs privés et industriels dès le début du mois d'octobre, et qu'une équipe du FMI effectuerait une mission dans le pays à la mi-octobre, avant d'octroyer la quatrième et dernière tranche, nous savons aujourd'hui qu'ils se sont trompés¹³. Non seulement les prix n'ont pas été augmentés, mais, bien au contraire, des annonces préélectorales de nature populiste sur d'autres sujets s'y sont ajoutées pour finir par compromettre l'octroi du prêt. Ainsi, le président a publié le 30 octobre une loi augmentant le salaire minimum de 11 % à partir du 1^{er} novembre, et le minimum vital de 12 %, puis de 18 % encore une fois, les 1^{er} novembre et 1^{er} janvier¹⁴. Si le FMI accepte une hausse des salaires allant jusqu'à 10 %, il insiste néanmoins sur l'effet inflationniste de cette mesure dont le coût représenterait 7 % du PNB ukrainien, et exige que le gouvernement fasse marche arrière. Il apparaît de nouveau que la politique ukrainienne n'est pas durable : si une mission du FMI à Kiev dirigée par Ceyla Pazarbasioglu avait déclaré que la situation économique et politique s'était stabilisée¹⁵, le fait que le président ukrainien a signé – et non désapprouvé – la loi sur l'augmentation des salaires contredit cette impression. Il semble, de plus, que le gouvernement ukrainien ait utilisé en partie le crédit FMI pour solder sa facture gazière, ce qui mettrait aussi en question la crédibilité du Fonds, s'il acceptait de poursuivre son prêt sans que les conditions ne fussent remplies.

¹¹ *OSW East Week*, 29 juillet 2009, « Ukrainian government forced to increase gas prices ». La décision prise par le gouvernement le 9 juillet a été rendue publique seulement fin juillet.

¹² *Itar Tass*, 26 août 2009, « Ukraine will have no default – Timochenko ».

¹³ Entretien de l'auteur avec Max Alier, *Krynica Economic Forum*, 10 septembre 2009, Pologne.

¹⁴ http://www.lemonde.fr/economie/article/2009/11/04/le-president-ukrainien-multiplie-les-frictions-avec-le-fmi-et-moscou_1262636_3234.html.

¹⁵ IMF Mission Statement on Ukraine, Press Release No. 09/366, 25 octobre 2009, *Imf.org*.

La banqueroute de l'État étant évitée par l'attribution des crédits internationaux, l'épée de Damoclès reste pourtant suspendue. La peur de voir les spéculateurs s'en prendre à la monnaie nationale et de voir la hryvnia à nouveau dévaluée s'est répandue. Une telle dévaluation serait des plus désastreuses pour les banques privées, les entreprises et les ménages. La banque centrale avait déjà essayé, sans succès, de défendre la monnaie par des interventions qui lui ont fait perdre une partie de ses réserves ; la hryvnia, à son tour, avait perdu 4,2 % début septembre pour s'établir alors à un taux de 8,74 hryvnias contre un dollar¹⁶.

Les mesures économiquement justes sont souvent politiquement problématiques, surtout dans un contexte de campagne électorale. On peut s'attendre à ce que la population n'accepte pas une nouvelle détérioration de la situation déjà précaire. Les chiffres soulignent que plus d'un tiers des Ukrainiens vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les conséquences de la transition ont été lourdes depuis le début de l'indépendance et sont restées inscrites dans la mémoire collective. Par ailleurs, le contexte de l'élection présidentielle limite les marges de manœuvre des autorités politiques, en tournée internationale permanente pour trouver des fonds supplémentaires.

Le rôle potentiel de Pékin doit être évoqué ici : à la grande surprise internationale, la Chine a accordé en juillet 2009 un crédit de 1 milliard d'euros à la Moldavie, pays voisin, et se place ainsi au même titre que la Russie en ce qui concerne les crédits accordés¹⁷. Notons aussi que les relations économiques entre l'Ukraine et la Chine se sont intensifiées, notamment en ce qui concerne l'exportation du fer, sans pour autant atteindre la dimension du commerce russo-ukrainien¹⁸.

La dette extérieure : perspectives pyramidales

Il est évident, que, d'une manière ou d'une autre, l'Ukraine des années 2011 à 2013 se retrouvera face à une immense dette extérieure, augmentée déjà de 150 % de 2009 à 2010, ce qui limitera largement ses choix politiques et économiques. La dette se présente, pour les seuls crédits du FMI, comme suit :

¹⁶ Source : T. Bayer, « Kapitalmarkt wettet gegen Ukraine » (Le marché des capitaux parie contre l'Ukraine), *Financial Times Deutschland*, 9 septembre 2009, <http://www.ftd.de/finanzen/:griwna-in-gefahr-kapitalmarkt-wettet-gegen-ukraine/50006453.html>.

¹⁷ <http://www.azi.md/en/story/4652>.

¹⁸ http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/04/content_11651104.htm. Max Alier insiste, dans son entretien avec l'auteur à Kiev, sur cette problématique des « nouveaux donneurs » aux conditions opaques. Il estime aussi probable que la Chine octroie un crédit à l'Ukraine, après les élections.

**Tableau 1. Augmentation de la dette ukrainienne 2013 auprès du FMI 2009
(en droits de tirage spéciaux, millions)**

	2009	2010	2011	2012	2013
Principal				2 234,38	3 500,00
Charges/Intérêt	37,20	147,38	147,38	131,71	50,27
Total	37,20	147,38	147,38	2 366,09	3 550,27

Source : IMF, "Ukraine: Financial Position in the Fund as of October 31st 2009", <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberKey1=993&date1key=2009-11-12>.

La dette extérieure est importante notamment dans le secteur privé, beaucoup moins dans le budget de l'État (avant le crédit FMI), et le groupe de conseillers allemands auprès du gouvernement ukrainien a proposé en août une « approche londonienne », à savoir une médiation entre créanciers et entreprises endettés. La dette extérieure ukrainienne a augmenté, entre 2004 et fin 2008 de 23,8 milliards de dollars à 102,4 milliards de dollars, équivalant à 55 % du PNB¹⁹.

Des conseillers et experts extérieurs, comme Ricardo Giucci, mettent en garde contre des mesures de redistribution d'ordre populiste avant l'élection, qui mettraient en danger la stabilité économique du pays²⁰.

Une corruption à la hausse

La corruption est définie comme « l'utilisation abusive d'un pouvoir reçu par délégation à des fins privées comme l'enrichissement personnel ou d'un tiers (famille, amis, etc.). Elle consiste, pour un agent public, un élu, un médecin, un arbitre sportif, un salarié d'entreprise privée [...], à s'abstenir de faire, de faciliter quelque chose, du fait de sa fonction, en échange d'une promesse, d'un cadeau, d'une somme d'argent, d'avantages divers [...]»²¹.

L'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International (TI), fondée en 1993 et basée à Berlin, a développé une méthode d'évaluation du taux de corruption dans 180 pays²². En ce qui

¹⁹ Deutsche Beratergruppe, Newsletter, décembre 2009, « Die Auslandsverschuldung der Ukraine: Aktuelle Herausforderungen », www.beratergruppe-ukraine.de.

²⁰ Deutsche Welle, 30 septembre 2009, entretien avec Ricardo Giucci, directeur de la Deutsche Beratergruppe Ukraine.

²¹ Source : <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Corruption.htm> et www.transparency.org.

²² Quatre-vingt dix bureaux dans le monde sont responsables de cet effort. La méthode consiste à interroger entreprises, particuliers et citoyens sur leur perception de la corruption dans le pays en question, et de parvenir ainsi à des classements et à des tendances sur plusieurs années. L'indice de perception de la corruption mesure la corruption du secteur publique, et s'étale de 1 – très corrompu – à 10 – pas de corruption. Le dernier rapport disponible évalue le Danemark comme le pays le moins corrompu, avec la note 9,3, et place la Somalie au dernier rang parmi les 180,

concerne l'Ukraine, les rapports sont des plus alarmants et font état d'une corruption à la hausse. Ainsi, d'après un rapport de l'Institut de sociologie de Kiev, entre un tiers et la moitié de la population ukrainienne affirme avoir été sujette à la corruption de la part du gouvernement, avec comme premier secteur les universités et le système éducatif²³. Transparency International a placé l'Ukraine en 2007 à la 118^e place sur 180 pays en matière de bonne pratique, avec une détérioration pour 2008 qui l'a fait reculer à la 134^e place et un indice de perception de la corruption (IPC) de 2,5²⁴. Le pays se trouvait toutefois un peu avant la Russie, qui occupe la 147^e place, mais au même rang que le Pakistan et le Nicaragua, derrière l'Ouganda, l'Érythrée et la Libye. L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) constate de son côté de graves défaillances de transparence²⁵. Fin 2009, la Russie et l'Ukraine ont été placées l'une comme l'autre à la 146^e position, avec une nouvelle détérioration de la situation ukrainienne : elle est désormais placée derrière la Sierra Leone, juste avant le Zimbabwe²⁶. Deux projets internationaux ont été mis en place en 2006 et 2007 : le Millennium Challenge Corporation Account (MCC), doté de 45 millions de dollars, et le Programme d'action contre la corruption (PAC) du Conseil de l'Europe, doté de 1,75 million d'euros (2,4 millions de dollars). Le Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (BRAAC), financé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'UE, souligne dans son rapport 2009 dans la partie « La lutte contre la corruption » que la majorité des mesures prévues n'ont été que partiellement ou pas du tout mises en œuvre²⁷.

Bien que la lutte contre la corruption et l'adoption des standards internationaux aient été déclarées prioritaires après la victoire de la « révolution orange » durant l'hiver 2004, les résultats ne sont pas au rendez-vous²⁸, bien au contraire : les doutes sur la crédibilité de la nouvelle élite et des lobbies dont elle dépend sont importants. Le consensus national anticorruption fut vite miné par les conflits opposant à la fois les trois responsables que sont Viktor Iouchtchenko, Ioulia Timochenko et Viktor Ianoukovitch, ainsi que les élites

avec une note de 1. Transparency International, *Annual Report 2008*, Berlin, 2009, disponible sur www.transparency.org. Le rapport 2009 est sorti en novembre 2009.

²³ MSI and Kyiv International Institute of Sociology (KIIS), « Corruption in Ukraine: 2007 Baseline National Survey ».

²⁴ Country Report Ukraine 2008, www.transparency.org.

²⁵ Sigma OECD, « Support for Improvement in Governance and Management », and Sigma OECD, mars 2006, « Ukraine Governance Assessment », <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/46/63/37127312.pdf>.

²⁶ 10 novembre 2009,

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

²⁷ Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre, « Policy Recommendations on Economic and Institutional Reforms », Kiev, 2009, p. 9, http://www.undp.org.ua/files/en_96333PolRec_Eng.pdf.

²⁸ Un décret présidentiel du mois de septembre 2006 fait suite à un précédent décret du président Koutchma sur la lutte contre la corruption, 1998-2005.

régionales. Il faut insister aussi sur la lourde hypothèque du passé qui fait que le pays n'a jamais connu une période ni une tradition de bonne gouvernance, et que, hélas, la corruption d'une administration publique mal payée reste largement acceptée par la population.

La gouvernance « spot »

Un marché spot fonctionne au comptant au quotidien et porte sur les devises ou les matières premières. La transmission de ce concept économique qui exprime une volatilité quotidienne, au secteur de la gouvernance, souligne justement l'absence de toute politique à long terme, d'une continuation quelconque, d'un véritable dessein. Ce qui est raisonnable et souhaitable pour un marché ne l'est pas pour autant en politique.

Le système politique ukrainien répond à un modèle hybride qui comprend, conformément à la Constitution, des éléments présidentiels ainsi que parlementaires, sans pour autant trancher en faveur de l'un ou de l'autre. Cette indécision quant au partage du pouvoir entre le président et le Premier ministre se solde par des blocages permanents depuis 18 mois, un recours polémique à la Constitution, et des contradictions politiques qui dépassent le cadre du simple conflit entre des personnalités. Comme les conflits sont inhérents au système existant, une réforme constitutionnelle s'impose, qui tranchera en faveur soit du président, soit du Premier ministre pour ce qui concerne la primauté dans le système politique. Deux tentatives en ce sens du président élu n'ont pas abouti. Aujourd'hui, le président détermine la politique étrangère et de défense, alors que le Premier ministre est en charge de la politique sectorielle. À la crise constitutionnelle s'ajoute de manière néfaste une culture politico-juridique postsoviétique peu respectueuse des contrats passés et plutôt encline au marchandage permanent, de préférence oral. L'Ukraine peut être définie comme un pays hétéroclite, composé de plusieurs régions et aux héritages croisés. S'y rencontrent des passés catholique et orthodoxe en raison des origines polono-lituanienne, russe et soviétique, et enfin de l'histoire particulière de la Crimée, territoire cédé par la Russie à l'Ukraine dans les années 1950 dans le contexte d'une simple réforme administrative²⁹. Les frontières du pays sont mouvementées et on dénombre des influences multiples passées et présentes. L'expérience

²⁹ A. Daubenton, *Ukraine. Les Métamorphoses de l'indépendance*, Paris, Buchet-Chastel, 2009 ; I. Lebedyinskij, *Ukraine, une histoire en questions*, Paris, L'Harmattan, 2008.

politique de cet État se résume à une courte période d'indépendance de 1917 à 1921, et, pour la deuxième fois, depuis 1991³⁰.

Cinq ans après la « révolution orange » la déception quant à ses acquis est grande, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du pays. L'immense vague initiale de sympathie internationale est passée, sans que son potentiel puissant ait été utilisé de façon constructive, laissant la place à une logique à court terme, au jour le jour. Le président en fonction déplore les intentions de vote à son égard inférieures à 4 %. La crédibilité de l'ensemble des personnes phares de la révolution est épuisée et on constate une popularité grandissante pour le leader de l'opposition, Viktor Ianoukovitch, rival de Viktor Iouchtchenko en 2004. L'événement clé de l'année à venir sera sans aucun doute l'élection présidentielle de janvier 2010. En cette fin d'année 2009, la campagne bat son plein, étant passé par des phases surprenantes : il apparaît ainsi qu'autour de l'été 2009 l'élection aurait pu être annulée, pour mettre en place un gouvernement de coalition Ianoukovitch (Premier ministre) et Timochenko (président) qui aurait eu l'aval de Moscou – plusieurs réunions avec Vladimir Poutine auraient eu lieu dans la capitale russe dans cette perspective. Toutefois, ayant compris qu'il pouvait gagner l'élection aussi sans « Ioulia », Viktor Ianoukovitch aurait renoncé au projet de coalition³¹. Faut-il attendre de la prochaine élection la fin heureuse de la volatilité politique et du clientélisme observés depuis 1991, ainsi que des changements dans le comportement politique du pays et de sa gouvernance vers de plus grandes fiabilité et durabilité ? Certainement pas : pour nos interlocuteurs à Kiev, l'année 2010 sera une année électorale dans son ensemble, où rien ne se consolidera, car les élections de la Rada suivront en 2010, pour assurer une majorité confortable au nouveau gouvernement.

En amont de l'élection présidentielle du début 2010

Sur les 18 candidats qui se présenteront lors de l'élection présidentielle en janvier et février 2010³², seuls deux ont une chance de remporter la victoire : Ioulia Timochenko et Viktor Iouchtchenko. Les deux autres candidats qui se distinguent par l'attention que l'on leur prête sont le président actuel, Viktor Iouchtchenko, ainsi que le candidat le moins connu du public occidental, Arseni Iatseniouk. Lors de son dernier séjour en Ukraine le 20 juillet 2009, le vice-président américain Joe

³⁰ Le cadre de cet article ne permet pas un débat exhaustif sur l'histoire de la gouvernance ukrainienne, mais le lecteur intéressé pourra consulter la publication indiquée sur : http://www.france-ukraine.com/livre_ukraine_puf.htm.

³¹ Informations d'après Bruce Jackson, octobre 2009.

³² En novembre 2009, le report des élections à cause de la grippe A était retenu comme une possibilité.

Biden avait honoré ce dernier de sa visite³³. En novembre 2009, les sondages favorisaient le chef de l'opposition, Viktor Ianoukovitch, avec – en fonction de l'institut de sondage cité – entre 21,7 % et 26,8 % d'intentions de vote. Les chiffres pour les autres candidats vont de 12,3 % à 15,8 % pour Ioulia Timochenko, de 9,8 à 14,7 % pour Arseni Iatseniouk, et seulement de 2,1 % à 4,2 % pour le président³⁴. Soulignons ici toutefois que les sondages représentent seulement 40 % de la population ukrainienne : 60 % des personnes interrogées refusent de répondre, et 20 % des 40 % qui ont répondu se déclarent indécis ou opposés à la totalité des candidats. Ce chiffre de 20 % d'indécis a amené l'un d'entre eux à changer son nom en « Contre tous les autres » (en ukrainien « Protivsikh »), en espérant recevoir la totalité des intentions de vote non décidées, par une sorte de réflexe du citoyen face à son bulletin de vote³⁵.

Les enjeux de l'élection sont la crise économique, ainsi que la relation de l'Ukraine avec l'Ouest et l'Est – avec la Russie d'un côté, avec l'UE et les États-Unis de l'autre. Il s'agit pour les questions économiques notamment de la situation budgétaire désastreuse, de la politique sociale (en particulier les retraites et la santé), de l'éducation, de la défense et de l'organisation municipale totalement inefficace et opaque. Quel que soit le candidat qui prendra la succession du président en fonction, il devra faire face à des années de retard et de négligence sur ces dossiers explosifs, qui pourraient tous finir par compromettre l'État ukrainien en général. Le dossier de l'adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), différent de la question de l'avenir du réseau de transmission gazier, n'est plus d'actualité pour l'instant. La déception liée à la « révolution orange » et notamment au président Iouchtchenko permet de prédire la défaite définitive du candidat. Ioulia Timochenko, quant à elle, appelée aussi la « princesse du gaz », fait preuve d'une stratégie et d'une diplomatie habiles, qui se sont soldées en septembre, mais aussi de nouveau en novembre, par une « lune de miel » inattendue avec le Premier ministre russe. Ce rapprochement, qui s'est traduit par un impact économique direct – non-obligation de consommer de grandes

³³ http://www.lemonde.fr/europe/article/2009/07/21/le-rapprochement-americano-russe-inquiete-les-pays-de-l-ancien-bloc-sovietique-par-piotr-smolar_1221053_3214.html.

³⁴ Sondage de mai 2009 : « 24,8 % des interviewés sont prêts à voter pour Ianoukovitch, 16,6 % optent pour Ioulia Timochenko, l'ex-président de la Rada Arseni Iatseniouk peut compter sur 14,7 %, le président ukrainien Viktor Iouchtchenko obtiendrait 2,1 % (la marge d'erreur statistique est de 2,2 %). M. Ianoukovitch a de grandes chances de vaincre Mme Timochenko au deuxième tour : 35 % contre 29,6 %. Auparavant, les sondages donnaient Mme Timochenko gagnante au deuxième tour. Le sondage a été réalisé du 13 au 22 mai dans toutes les régions ukrainiennes. 2 013 personnes ont pris part au sondage. » Cité d'après : <http://fr.rian.ru/world/20090528/121778040.html>.

³⁵ L'auteur remercie Vasil Filipchuk, ambassadeur adjoint de l'Ukraine à l'UE, de ces informations. Plus d'informations sur le candidat qui a changé exprès de nom : <http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/8391317.stm>.

quantités de gaz en 2009 –, n'aura pas duré plus d'un mois, faisant place à une rhétorique russe très agressive vis-à-vis du président ukrainien en fonction et une sorte d'équidistance face à Ioulia Timochenko et Viktor Ianoukovitch – le spectateur européen a pu assister de nouveau, le 19 novembre, à des gestes de réconciliation et d'accord, à Yalta.

Les dossiers russo-ukrainiens et une polarisation partiellement erronée

La relation entre l'Ukraine et la Russie connaît de multiples enjeux, dont le transit énergétique n'est qu'un des plus médiatisés. Notons en outre :

- le désaccord sur le tracé de la frontière commune au niveau de la mer d'Azov et du détroit de Kertch ;
- la question de la Crimée et notamment de la flotte russe, qui compte actuellement 40 navires et 20 000 hommes, et qui est censée rester conforme au contrat jusqu'en 2017 ;
- la « passeportisation » – liée à la question de la Crimée –, c'est-à-dire la distribution des passeports russes à la population russophone de la Crimée, fait qui pourrait créer à terme une situation comparable à celle de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ;
- l'interdiction de diffusion de plusieurs chaînes russophones par le gouvernement ukrainien ;
- la question de l'adhésion ukrainienne à l'OTAN et de sa politique extérieure en général, notamment relative au RTG ;
- l'historiographie ukrainienne, rejetée par la Russie dans le contexte d'une nouvelle lecture de l'histoire et notamment du stalinisme ;
- le récent conflit avec la Géorgie, où le président soutenait Mikhaïl Saakachvili pendant que Ioulia Timochenko ne s'exprimait pas.

La Russie est indirectement très présente dans cette campagne électorale, à commencer par le non-envoi de l'ambassadeur russe Mikhaïl Zourabov à Kiev, et le discours de Dmitri Medvedev à ce sujet. S'y ajoutent, inlassablement, des annonces médiatiques sur un défaut de paiement ukrainien pour le gaz. Le président Medvedev, dans son message du 12 août 2009, avait insisté sur les relations spéciales de fraternité liant les deux pays, et sur le fait que le président actuellement en place s'était écarté de cette donne historique. Après le 17 janvier 2010, le nouveau président et le nouveau gouvernement devraient donc ramener les relations à la normale et à la bonne entente, selon Moscou. L'importance d'une relation spéciale entre Kiev et Moscou est partagée par la majorité de la population russe, indépendamment de son attitude politique. Le candidat Ianoukovitch, bien que moins proche du Kremlin que sa rivale Ioulia Timochenko, a annoncé au cours de sa campagne son souhait de mettre en place une union douanière avec la

Russie, et d'établir le russe comme deuxième langue officielle du pays. Une union douanière, différente d'une zone de libre-échange soutenue par Ioulia Timochenko, irait par définition très loin dans l'intégration des deux pays, et l'Ukraine céderait par conséquent sa souveraineté dans le commerce extérieur, en faveur d'une autorité supranationale – contrôlée à 75 % par la Russie³⁶. Et le projet de zone de libre-échange avec l'UE sera compromis.

Soulignons ici qu'il n'y a pas de polarisation pro-occidentale/pro-russe, à la différence des précédentes campagnes électorales depuis la « révolution orange » : les deux principaux candidats, Ioulia Timochenko et Viktor Ianoukovitch, souhaitent l'un comme l'autre une relation « normalisée » avec la Russie. Le seul candidat ouvertement pro-occidental, Viktor Louchtchenko, n'a, quant à lui, aucune chance de gagner. Arrêtons-nous un moment sur le thème « pro-occidental » vide de toute sémantique : il ne revient qu'à une attitude antirusse, sans pour autant comprendre une quelconque convergence normative avec l'UE. La démocratie affichée contraste avec l'absence de mise en œuvre des réformes. Ce constat ne signifie nullement qu'une orientation orientale résultera *a fortiori* de l'élection. Selon certains observateurs, seul un représentant de l'Est ukrainien pourrait ancrer l'Ukraine à l'Occident. L'hypothèse de la division de l'opposition russo-ukrainienne est à relativiser : les multiples intérêts croisés et les « affaires » font qu'un rapprochement de l'Ukraine avec l'UE est, par exemple, dans l'intérêt de très nombreux Russes. Méfions-nous d'une simplification, et d'une polarisation qui pourrait nous amener vers de mauvaises pistes de réponse.

Nous assistons actuellement à une cristallisation qui fait du président en fonction le symbole d'une « révolution orange » qui a échoué. Nous avons pu constater que l'administration présidentielle se comporte dans son propre palais comme une opposition, mal informée par le Premier ministre, et focalisée entièrement sur la polémique avec Ioulia Timochenko³⁷. Cette dernière tente de prendre ses distances par rapport au président et aux échecs, et de présenter l'image d'une politicienne habile à l'égard de la relation extérieure. Viktor Ianoukovitch pourrait perdre des soutiens au rythme des avancées de la « princesse du gaz ». Un duel entre Viktor Ianoukovitch et Ioulia Timochenko semble assuré.

³⁶ L'union douanière comprendra en plus, au sein de la CEI, la Biélorussie et le Kazakhstan. La part ukrainienne eu égard à ses votes se chiffrerait à environ 17 %.

³⁷ Entretien avec Bogdan Sokolovski dans le palais présidentiel, conseiller pour l'Énergie du président ukrainien, 8 octobre 2009.

Tableau 2. Les quatre candidats majeurs à l'élection présidentielle

Candidat	Commentaire/CV
Viktor Iouchtchenko	<p>Né en 1954, études d'économie, banque soviétique, puis banque nationale, où il joua un rôle important pour la création de la monnaie, la hryvnia, entrée en politique en 1999, comme Premier ministre du gouvernement Kouchma, président ukrainien depuis 2005, « révolution orange ».</p> <p>Campagne électorale : favorable à l'entrée dans l'OTAN, pro-occidental.</p> <p>Parti : Notre Ukraine.</p> <p>Sondages, mai 2009 : 1^{er} tour : 2,1 % d'intention de votes, éliminé au 2^e tour ; août 2009 : 2,1 à 4,2 % ; octobre 2009 (Ukraine Public Opinion Foundation) : 2,2 %.</p> <p>Chances de réélection minimales, apparaît comme l'incarnation d'une « révolution orange » échouée non sur le plan de la liberté de la presse et des droits de l'homme, mais sur celui de la gouvernance.</p>
Ioulia Timochenko	<p>Née en 1960, études d'économie, entreprise de services de location de vidéo 1988, directrice. Depuis 1991 en fonction dans le secteur énergétique. Entrée en politique en 1996, d'abord comme députée, ensuite comme ministre au sein du cabinet Iouchtchenko, sous la présidence Kouchma. Figure emblématique de la « révolution orange » (la « Jeanne d'Arc de la "révolution orange" »), ensuite en conflit permanent avec le président, plusieurs fois Premier ministre. Positions aujourd'hui modérées sur l'OTAN, la Russie ; classée par Forbes en 2005 comme 3^e femme la plus puissante de la planète, puis placée en 17^e rang, en 2008, par le même magazine.</p> <p>Campagne électorale : nationaliste, modérée concernant la relation avec l'OTAN et la Russie.</p> <p>Parti : Bloc Ioulia Timochenko/Patrie.</p> <p>Sondages, mai 2009 : 1^{er} tour, 16,6 % d'intentions de vote ; au 2^e tour, mêmes sondages : 29,6 % (donnée vaincue par Ianoukovitch au 2^e tour) ; août 2009 : 13,2 % à 16 % ; octobre 2009 (Ukraine Public Opinion Foundation) : 15,6 %.</p>
Viktor Ianoukovitch	<p>Né en 1950 à Donetsk (Est pro-russe du pays), formation de mécanicien, a été gouverneur de la région, et candidat à l'élection présidentielle face à Iouchtchenko, en 2004. Premier ministre de 2002 à 2004, ensuite sous la présidence Iouchtchenko, de 2006 à 2007. Retour politique assez inattendu en 2006, ainsi que de sa popularité, dû très largement à l'affrontement Timochenko/Iouchtchenko.</p> <p>Campagne électorale : proximité avec la Russie et avec l'UE.</p> <p>Parti : Parti des régions.</p> <p>Sondages, mai 2009 : 1^{er} tour 24,8 %, 2^e tour : 35 % (gagnant contre Timochenko) ; août 2009 : 21,7 à 25,8 % ; octobre 2009 (Ukraine Public Opinion Foundation) : 26,8 %.</p> <p>Considéré comme le candidat le plus explicitement pro-russe, bien que moins proche de Poutine, comparé à Timochenko. Il est en faveur d'une union douanière avec la Russie, et de l'introduction du Russe comme deuxième langue officielle.</p>
Arseni Iatseniouk	<p>Né en 1974 à Tchernivtsi (Ukraine), études de droit et d'économie à Tchernivtsi, banquier. Ministre de l'Économie de septembre 2005 à août 2006, des Affaires étrangères de mars à décembre 2007, président du Parlement ukrainien de décembre 2007 à septembre 2008 (démission après l'éclatement de la coalition pro-occidentale) ; représente une nouvelle génération.</p> <p>Campagne électorale : plaide pour une Ukraine de la nouvelle génération ; expérimenté sur le terrain international.</p> <p>Parti : Front du changement (créé par lui), avec 10 000 membres.</p> <p>Sondages mai 2009 : 1^{er} tour : 14,7 % d'intention de vote, éliminé ; août 2009 : 12,3 % ; octobre 2009 : 9,3 %.</p> <p>Considéré comme le candidat qui continuerait au mieux la ligne pro-occidentale de Iouchtchenko. Actuellement visé par une campagne antisémite au pays.</p>

Source : auteur.

L'option d'une coopération entre eux deux était évoquée durant l'été, mais l'expérience de la désastreuse « cohabitation » Timochenko-louchtchenko n'est pas à même de rassurer l'observateur. Il est très peu probable que le résultat de l'élection arrive à solidifier la politique ukrainienne. Contrairement au cours prôné par le président louchtchenko, on peut s'attendre à une amélioration des relations avec la Russie, tant avec loulia Timochenko qu'avec Viktor Ianoukovitch à la présidence. Parmi les quatre prétendants à la tête de l'État, seul Arseni Iatseniouk pourrait se révéler une véritable surprise, car il serait éventuellement plus libre des pressions des groupes d'intérêt ukrainiens. Ce dernier pourrait adopter une attitude très critique vis-à-vis de la Russie, à l'image du président actuel.

Toutefois, le risque de voir les affrontements continuer après le second tour de l'élection est réel, et tout dépend de la majorité qui se dégagera. En ce qui concerne les majorités parlementaires à construire, une victorieuse loulia Timochenko tentera de renforcer la coalition existante entre son Bloc loulia Timochenko, Notre Ukraine, le Bloc Lytvyn, ainsi que quelques députés du Parti des régions. Elle nommera probablement Oleksandr Turchynov comme Premier ministre et évitera des nouvelles élections parlementaires. Si Viktor Ianoukovitch gagne, il cherchera à organiser de nouvelles élections parlementaires, probablement au moment des municipales du 30 mai 2010. Son souci principal sera précisément de bâtir une majorité autour du parti des régions.

Une victoire de loulia Timochenko pourrait se solder par des réformes radicales, mais peu consistantes, et, selon certains observateurs, des tendances autoritaires, voire dictatoriales. Les entreprises soutenant actuellement Viktor Ianoukovitch changeront de camp, car elles devront trouver des *modus vivendi* avec le nouveau gouvernement. Une victoire de Viktor Ianoukovitch verra, selon les observateurs, des réformes moins dynamiques et beaucoup plus prudentes, car le nouveau président devra faire face à une opposition sans doute très populiste de son adversaire loulia Timochenko³⁸.

³⁸ Par exemple « Ukraine, a battle for total power », EastWeek, n° 40 (190), 25 novembre 2009.

L'Ukraine, un acteur énergétique

Quels sont les éléments indispensables pour établir un tableau de l'Ukraine en tant qu'acteur énergétique ? Bien que ce rapport se focalise sur l'enjeu géopolitique gazier, un tour d'horizon plus exhaustif permettra de situer le sujet dans son contexte. Ce chapitre présentera ainsi tour à tour les données générales, le mix énergétique et son évolution récente, ainsi que les enjeux concernant chaque secteur. Le lecteur sera renvoyé au tableau des données générales sur l'énergie dans l'annexe. Le chapitre contient un paragraphe sur l'inefficacité énergétique du pays, étroitement lié à la problématique des prix trop bas. Un seul exemple suffira : le fait que le gaz soit moins cher en Ukraine que chez le producteur russe. La question de prix fera l'objet d'une analyse à part, après la présentation exhaustive du secteur gazier et de la problématique du réseau et du transit. Une attention spécifique doit enfin être accordée à l'entreprise nationale des hydrocarbures Naftogaz (NAK), au cœur des débats sur le transit, la mauvaise gouvernance, les tentatives de réforme et l'engagement du pays.

Ce chapitre évoque aussi les conflits précédents de 2006 et de 2009, puisqu'ils serviront de point de référence pour un conflit futur. Nous renverrons en même temps aux écrits et analyses minutieuses de Simon Pirani (2009) ainsi qu'aux bilans de la Commission européenne après la crise.

Le mix énergétique ukrainien

En Ukraine, la part du gaz dans le mix énergétique, qu'il soit d'origine russe et turkmène (comme c'est le cas pour sa plus grande partie) ou de production propre³⁹, est toutefois en baisse, du fait notamment de la crise économique, et se situe désormais à 46 %. La part très importante du charbon est également à remarquer : elle est, en effet, deux fois plus importante que celle du pétrole, ou encore du nucléaire. L'intention de renforcer la part du nucléaire, réitérée régulièrement par différents responsables politiques, fait consensus dans le pays, comme en général dans les pays d'Europe orientale. En ce qui concerne les

³⁹ Pour une présentation plus détaillée de la question du gaz turkmène, cf. la partie relative dans le chapitre gaz de ce rapport.

énergies renouvelables, l'Ukraine en est seulement à ses débuts : nous constatons que même l'énergie hydraulique, dont tout le potentiel est pratiquement exploité en Europe occidentale, ne l'est que partiellement à ce jour en Ukraine.

L'inefficacité énergétique ukrainienne

En termes de volume, l'Ukraine est un des plus grands consommateurs européens d'énergie, le plus grand client de la Russie et le pays où le niveau de l'efficacité énergétique est le plus mauvais. Ainsi, conformément aux données de l'Energy Information Administration américaine et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), il faut deux fois plus d'énergie en Ukraine qu'en Allemagne pour produire un point de PNB. L'inefficacité énergétique ukrainienne est comparable ainsi avec celle des pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient, et dépasse même celle de la Russie. Les prix bas constituent un puissant obstacle tant aux rendements meilleurs qu'aux investissements. Bien que l'AIE constate des améliorations depuis le milieu des années 1990⁴⁰, ils ne sont pas suffisants par rapport à l'envergure du gaspillage. Plus concrètement, les problèmes du gaspillage sont le résultat de :

- l'absence des prix qui reflètent le coût réel de l'énergie ;
- l'absence de tout facteur de stimulation (incitations fiscales, pénalités, etc.) ;
- infrastructures dépassées, brûlage de gaz (*flaring*), etc.

Comment améliorer le dispositif ?

Les réponses sont connues depuis des années, mais la mise en œuvre n'a pas suivi le pas des remèdes proposés, notamment par le FMI ou l'AIE, et ce, depuis 2006. Ces remèdes consisteraient en des politiques ciblées qui devraient s'inspirer des mesures prises par les pays de l'OCDE après le choc pétrolier de 1973. Deux types de mesure sont recommandés : premièrement, l'introduction des prix qui reflètent correctement le coût de l'énergie (*cost reflexive prices*) ; deuxièmement, l'introduction d'une taxe énergétique comme incitation aux consommateurs à économiser. La seconde mesure doit insister sur des points spécifiques comme les standards, les campagnes d'information, des incitations fiscales et le déblocage de fonds pour

⁴⁰ Constat d'une dégradation entre 1991 et 1995 : augmentation de l'intensité énergétique ; 1996-1990 : stabilisation de l'économie et amélioration de l'efficacité énergétique ; depuis 2000 : croissance soutenue de l'économie et à la fois une amélioration, toutefois relative, de l'efficacité énergétique ukrainienne. Source : AIE 2006, p. 117.

développer l'efficacité énergétique (par exemple, pour moderniser des infrastructures particulièrement vétustes)⁴¹.

Nous voyons effectivement une nouvelle rhétorique apparaître dans le contexte de la « révolution orange », mettant l'efficacité énergétique de l'Ukraine à l'ordre du jour. L'augmentation des prix du gaz d'année en année a également contribué à une plus grande prise de conscience de l'effort à faire, et une agence nationale pour l'utilisation efficace de l'énergie a été créée. Si les engagements existent sur le papier, ils tardent cependant à être appliqués. Ainsi, « La stratégie énergétique ukrainienne 2030 » mise au point en 2006 évoque une réduction de l'intensité énergétique de l'ordre de 50 % jusqu'en 2030, ou encore des économies en ressources de 223 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep). Mais il est évident que la consommation énergétique doublera si aucune mesure n'est prise d'ici cette échéance. Le gouvernement ukrainien considère que 84 Mtep seront économisés par la seule transition structurelle – couplée avec des améliorations technologiques – de l'industrie lourde vers une économie de services. Toutefois, il y a de grands risques que l'ambitieux programme 2030 reste de l'ordre du théorique. Le rapport 2009 du PNUD démontre l'important décalage entre promesses et réalisations, secteur par secteur.

Actuellement, et dû à la crise économique, la consommation a baissé, ce qui réduit les dépenses en même temps. Toutefois, il faut se poser la question de savoir ce qui se passe au moment où la croissance reprend, ce que l'on souhaite évidemment ? Sans amélioration de l'efficacité énergétique, le pays retournerait de nouveau à la case de départ, de la dépendance, de la dette.

Le secteur pétrolier

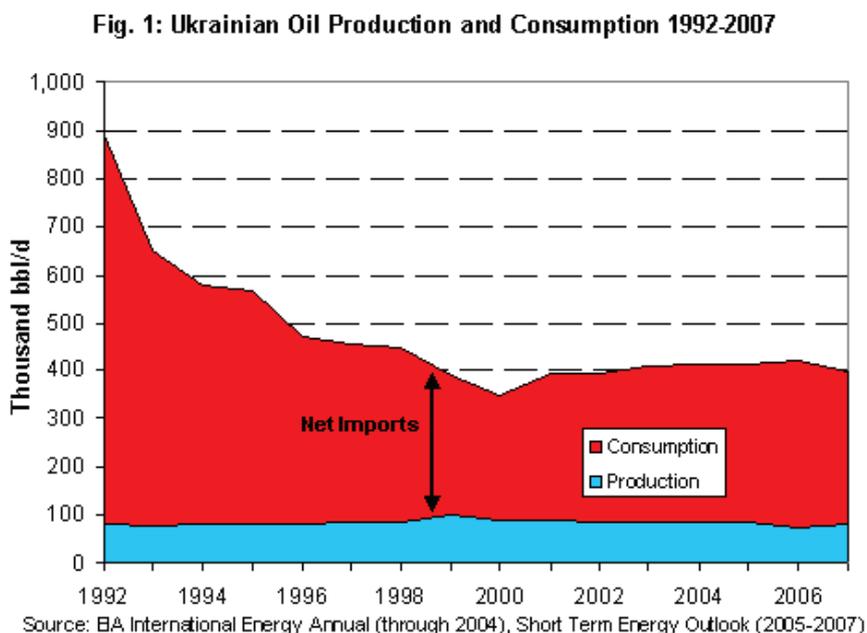
L'Ukraine dispose de réserves pétrolières prouvées de 395 millions de baril (2007), dont la plus grande partie est localisée dans la région orientale Dniepr/Donetsk. Des ressources pétrolières et gazières offshore sont également présentes dans la mer Noire ; elles ont fait l'objet de contentieux, notamment entre la Roumanie et l'Ukraine comme par exemple le litige sur l'île aux Serpents, qui vient d'être résolu⁴².

⁴¹ AIE 2006, p. 115 sq ; chapitre 54, « Energy efficiency ».

⁴² En 2004 la Roumanie avait saisi la Cour internationale de justice au sujet de l'appartenance de cette île, qui ne constitue qu'une petite falaise dans la mer Noire. Le véritable enjeu n'était pas l'île, mais la zone territoriale de 12 miles, qui est riche en hydrocarbures. Cette zone contient 70 billions de m³ de gaz et 12 millions de tonnes de pétrole. Source : www.businessneweurope.eu 7 février 2009 ; pour la solution du litige : UNDP 2008, p. 108

La consommation pétrolière interne a chuté d'un tiers entre 1992 et 2006 : (de 813 000 à 343 000 barils/jour), en raison à la fois de la refonte du mix énergétique et de la crise économique des années 1990. Entre 2008 et 2009, une nouvelle chute a eu lieu dans le contexte de la crise économique, de l'ordre de 9,9 %⁴³. Quant aux origines du pétrole, Kiev est dépendant de l'importation à hauteur de 76 %, la majorité provenant de la Russie et, à un niveau moindre, du Kazakhstan⁴⁴. Depuis fin 2009, l'Ukraine reçoit une quantité croissante du pétrole d'origine azérie par la mer Noire et sa raffinerie de Kremenchoug. Toutefois, les quantités fournies, et ce, sans contrat à long terme, font l'objet d'estimations contradictoires. Elles pourraient aller à l'avenir de 240 000 tonnes par mois au triple⁴⁵.

Graphique 2. Production et consommation pétrolières de l'Ukraine, 1992-2007



Pour ce qui est du transit pétrolier, l'Ukraine continue à y jouer un rôle important, dû au passage de l'oléoduc Druzhba sur son

⁴³ Ukraine Forum, 11 novembre 2009, « Ukraine cuts down oil, gas transit », www.for-ua.com.

⁴⁴ Source : Energy Information Administration US, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/Ukraine/Oil.html>.

⁴⁵ <http://en.trend.az/capital/pengineering/1580402.html> et <http://bsannanews.ukrinform.ua/newsitem.php?id =11041&lang=en>. L'inversion du flux de l'oléoduc Lysichansk-Odessa par l'Ukraine, afin de pouvoir recevoir le pétrole azéri, en plus du russe, a amené la compagnie Lukoil à menacer l'Ukraine de fermer la raffinerie. Des spéculations sont en cours pour savoir s'il s'agit d'un geste politique, ou purement commercial. Source : East-Week, 7 octobre 2009.

territoire, ainsi que de celui, plus récent (de 2001), Odessa-Brody⁴⁶. Environ un cinquième de l'approvisionnement pétrolier communautaire passe en effet par le pays. Les quantités pour le transit tant pétrolier que gazier avaient toutefois diminué de l'ordre d'environ 10 % durant la dernière année de récession, comme le constate le gouvernement ukrainien : ainsi, pour les 10 premiers mois de 2009 le transit pétrolier s'élevait à 24 799 millions de tonnes, contre 32 482 pour la même période de l'année précédente⁴⁷. Le pétrole est acheminé par les oléoducs Druzhba et Pridniepr vers la Slovaquie, la Hongrie et la République tchèque, ainsi que vers la mer Noire (pour être transporté ensuite par pétrolier). L'oléoduc Odessa-Brody, long de 667 km, peut transporter 14,5 millions de tonnes de pétrole d'origine azérie et centre-asiatique par an, depuis le port d'Odessa ; il rejoint l'oléoduc Druzhba à Brody. Rappelons ici que cet oléoduc, mis en service en 2002, avait comme but initial de diminuer la dépendance de l'Ukraine vis-à-vis du pétrole russe, et devrait ainsi transporter le pétrole d'Asie Centrale à partir d'Odessa vers l'Ukraine, puis plus tard vers la Pologne. Toutefois, à défaut d'accords avec les pays producteurs, Kiev a dû accepter en 2004 d'opérer l'oléoduc en sens inverse, à savoir de l'utiliser pour transporter du pétrole russe vers le Sud⁴⁸.

Le secteur électrique ou l'absence du N-1

« N moins 1 » signifie pour les experts énergétiques la perte d'une centrale et sa compensation par d'autres générateurs. Or, l'Ukraine ne dispose pas à l'heure actuelle d'un tel *modus operandi*, ce qui reste emblématique de son fonctionnement en mode de survie et d'adaptation.

Différent du secteur pétrolier ou gazier, le secteur électrique est, d'ailleurs comme en Russie, le plus avancé en terme d'introduction d'un marché : si des structures publiques gèrent 75 % du marché, les 25 % restant sont aujourd'hui libéralisés et détenus notamment par l'entreprise DTEK, une entreprise de la partie orientale de l'Ukraine, qui appartient au milliardaire Rinat Akhmetov, grand sponsor du Parti des régions de Viktor Ianoukovitch⁴⁹.

La séparation fonctionnelle entre distribution, transmission et production a été entamée dans les années 1990, et un marché unique

⁴⁶ Druzhba est un oléoduc « politique », dans la mesure où le pétrole est transporté par pétrolier et par la mer. L'oléoduc avait été construit à l'époque soviétique afin de lier les peuples du bloc communiste (d'où son nom « Druzhba » : amitié). Cf. S. Nies, *Gaz et pétrole vers l'Europe, perspectives pour les infrastructures*, Paris, Ifri, 2008

⁴⁷ Source : Ministère ukrainien du Combustible et de l'Énergie, novembre 2009, <http://en.for-ua.com/news/2009/11/11/175204.html>.

⁴⁸ <http://www.leblogfinance.com/2008/05/pologne-et-ukra.html>.

⁴⁹ *Dtek.com*. Dtek est aussi représenté à Bruxelles par Burson et Marsteller.

établi dès 1997, quoiqu'il comprenne de multiples distorsions. En 2004, l'État ukrainien a réaménagé sa propriété dans le secteur pour créer la compagnie nationale UkrEnergo. Le secteur électrique ukrainien est le 12^e dans le monde en terme de génération, avec une capacité installée de l'ordre de 54 gigawatts (GW), ce qui correspond à la moitié environ de la capacité de l'Allemagne (122,3 GW) et de celle de la France (116 GW)⁵⁰, mais place l'Ukraine loin devant la Pologne avec 32,4 GW. La courbe de consommation a suivi celle de la transition économique, avec une chute très importante dans les années 1990, de l'ordre de 42 % entre 1992 et 2001⁵¹ et une augmentation continue depuis 2002. Les capacités de production ukrainienne sont deux fois plus importantes que la consommation interne, faisant donc du pays un exportateur d'électricité vers ses voisins : depuis 2005, l'exportation d'électricité a augmenté de 25 %, c'est-à-dire de 2 milliards de kilowatts/heure (kWh) supplémentaires⁵².

Quel réseau, quels liens électriques ?

L'avant-garde opaque Burshtyn

En ce qui concerne son réseau électrique, l'Ukraine fait partie du système IPS/UPS (Integrated Power System/Unified Power System) d'origine soviétique. Un petit territoire ukrainien, déconnecté du système ukrainien, est synchronisé avec le système occidental de l'Union pour la coordination du transport de l'électricité (UCTE) depuis 2002. Il s'agit de l'îlot de Burshtyn, une microrégion à l'ouest du pays administrée techniquement par le centre UCTE de Varsovie. Commercialement, Burshtyn est géré par l'Ukraine. L'îlot exporte de l'électricité vers les membres de l'UE, tels que la Hongrie, la Roumanie et la Slovaquie. La Commission européenne déplore une grande opacité qui règne dans la gestion commerciale de part et d'autre de l'îlot.

Kiev a demandé l'adhésion à l'UCTE, sujet délicat qui se heurte à une opposition partielle de Moscou, mais aussi, à l'heure actuelle, à la qualité du réseau et, par conséquent, du courant. La volonté ukrainienne d'adhérer à l'UCTE est, *last but not least*, motivée par l'intérêt de l'exportation vers les pays voisins, notamment la Roumanie (qui importe déjà le courant moins cher de la Moldavie), la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque. En raison de la fermeture de la centrale nucléaire Ignalina, Kiev fournira aussi, dès le début de 2010, de l'électricité par la Biélorussie à la Lituanie. En ce qui concerne la synchronisation UCTE, il faut souligner que d'importantes mises à jour et modernisations du système existant sont indispensables pour pouvoir y parvenir, tout comme l'amélioration de la gouvernance.

⁵⁰ Chiffres du Sénat concernant la France, <http://extranet.senat.fr/rap/r06-357-1/r06-357-11.html>.

⁵¹ AIE 2006, p. 269.

⁵² Source : Energy Information Administration US Government, Ukraine, 2008.

Quant à l'attitude russe, elle n'est pas homogène, dans la mesure où nombre d'entreprises russes sont naturellement intéressées à augmenter leur surface commerciale occidentale, de par l'intégration de l'Ukraine dans le réseau électrique, mais, de manière plus générale, aussi dans le dispositif normatif, représenté par la Communauté de l'énergie.

Nouveaux choix nucléaires ?

Insistons ici sur le fait que, dans les engagements financiers communautaires, la partie nucléaire est de loin la plus importante, en raison notamment du démantèlement du site de Tchernobyl, et d'autres enjeux de la sécurité nucléaire. Comme la Russie, l'Ukraine est actuellement en train de réorganiser son secteur électrique, de le privatiser partiellement, d'améliorer l'exploitation des capacités existantes et de construire deux centrales nucléaires qui s'ajoutent à un dispositif nucléaire déjà conséquent. Le pays dispose en effet d'importants gisements d'uranium⁵³. Ainsi, les centrales thermiques – pétrole, gaz, charbon – représentent la moitié de la capacité de production électrique du pays, le nucléaire 45 %, et le renouvelable – hydroélectricité – 5 %. Il est important de noter que le nucléaire est confronté régulièrement à des problèmes techniques à tel point qu'en 2008 certaines centrales ont dû être fermées. La question de la gestion de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl reste d'actualité et bénéficie des programmes internationaux de soutien.

Gouvernance électrique

La compagnie d'énergie UkrEnergo, déjà évoquée, possède la plus grande partie des centrales non nucléaires (charbon et gaz) et également des parts dans les 27 compagnies de distribution régionale. Elle est également en charge du réseau national, ainsi que des interconnexions internationales avec la Russie, l'Europe centrale, la Biélorussie et la Roumanie. Le régulateur NERC (National Energy Research Center)⁵⁴ a surtout un rôle à jouer dans le secteur de l'électricité, relativement plus ouvert que celui du gaz, avec un quart du secteur dans les mains du privé.

La carte 1 présente le réseau électrique ukrainien et révèle son rôle central dans la région, avec des liens vers l'ensemble de ses voisins à l'est, au nord, au sud et à l'ouest. On ne peut pas omettre de comparer ce rôle électrique potentiel à celui réel du gaz : une immense plaque entre différents pays, voire des régions, héritage de l'époque soviétique, et aujourd'hui dans l'attente d'une redéfinition. Il faut

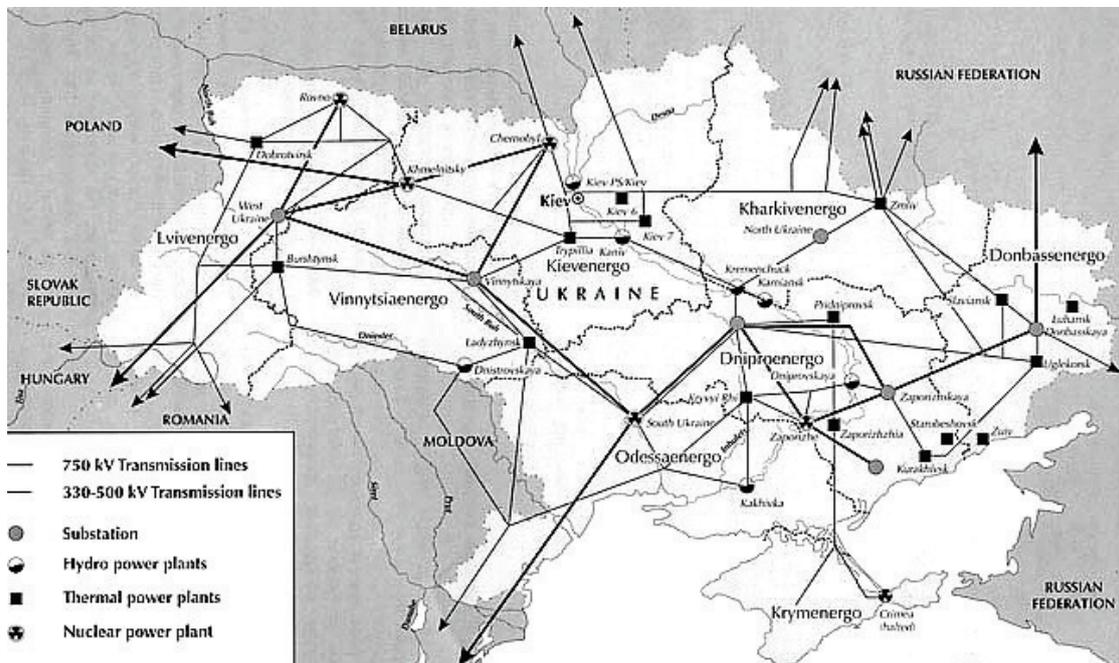
⁵³ Pour les projets de nouvelles centrales nucléaires, cf.

<http://www.romandie.com/infos/news2/090820164016.skktlbns.asp>.

⁵⁴ Pour le dispositif légal de NERC et son statut, cf. http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=8098985&cat_id=73048.

également attirer l'attention sur le fait que le réseau contient des lignes très puissantes, actuellement hors service pour avoir été conçues dans et pour un autre contexte. Ces lignes puissantes de 750 000 kilovolts (kV), typiques de l'ancien bloc soviétique, sont inexistantes à ce jour en Europe occidentale, où la tension maximale est de 400 000 kV. De l'existence de ces liens et de leur emplacement géographique, ainsi que du prix électrique intéressant, découle un potentiel de commercialisation d'électricité immense. Néanmoins, cette possibilité reste à ce jour inexploitée, à cause de la non-intégration du pays dans le système UCTE ainsi que de la performance peu satisfaisante du secteur. Notons enfin qu'en raison des problèmes de transit électrique par la Moldavie, l'Ukraine vient d'achever une ligne électrique de contournement dans le sud, ce qui nous rappelle encore une fois la nature générale de la question de transit.

Carte 1. Infrastructure électrique ukrainienne



Source : www.geni.org.

Le secteur du charbon

Pour ce qui est de ses ressources charbonnières, l'Ukraine dispose d'environ 15 % de la totalité des ressources de l'ancienne URSS. Les mines de charbon – 200 au total, employant plus de 0,5 million de personnes – se localisent avant tout à l'est du pays, dans le bassin du Don (Donbass). Dans cette région, qui comprend aussi la région russe de Rostov, ont été découvertes des matières premières importantes, dès le XVII^e siècle : d'abord le sel, en 1674, qui donna lieu la fondation de la première ville, Slaviansk, et ensuite le charbon, en 1721, dont les

larges réserves expliquent l'industrialisation rapide de la région et de sa capitale Donetsk. À l'égard du ratio consommation/ production, l'Ukraine a vu sa demande baisser dans les années 1990, puis reprendre dans les années 2000. Entre 2004 et 2008, le pays est devenu importateur de charbon notamment en provenance de la Pologne (avec 69,3 millions de tonnes produites, et 77,5 consommées⁵⁵).

Les mines ne sont pas entretenues correctement et l'Ukraine détient le malheureux record d'accidents après la Chine, avec en moyenne 317 accidents mortels par an depuis 1990. Des rapports récents soulignent le piètre état du secteur : les pertes auraient augmenté de près de 70 % pour s'élever à 530 millions de dollars en 2006. Même avec plus de 1 milliard de dollars de subventions gouvernementales annuelles, la majorité des mines ne sont pas rentables. Le problème du secteur réside, encore une fois, et comme dans d'autres secteurs énergétiques, dans l'insuffisance des investissements, qui va de pair avec une chute de la capacité de production : l'Ukraine, qui représentait 3,9 % du marché mondial en 1990, n'en représente aujourd'hui que 1,3 %. En effet, beaucoup de mines ont été fermées, les centrales au gaz bénéficiant d'avantages comparatifs par rapport aux centrales au charbon. Le gouvernement Koutchma a déjà tenté de privatiser certaines mines (1996), la distribution électrique (1998) et le raffinage de pétrole (1999). Bien qu'il ait déclaré prioritaire la restructuration du secteur depuis 2002 et privatisé 21 mines, la démarche a été plus ou moins abandonnée depuis 2003 et les résultats sont décevants. Toutefois, les subventions gouvernementales au secteur continuent, et plus de 50 % des mines opèrent à perte. La Banque mondiale a alloué plus de 300 millions de dollars depuis 1997 pour restructurer le secteur et obtenir principalement la fermeture des mines non rentables, mais elle s'est heurtée à la fois à l'hésitation du gouvernement, préoccupé par l'augmentation du chômage, et au fait que même les mines fermées continuaient à opérer – mais cette fois-ci de manière illégale. L'Union européenne est également active dans le secteur, et nous observons une homogénéisation et une coopération grandissante entre les bailleurs de fonds internationaux et européens, même en dehors du secteur charbonnier. Dans la région de Thorez par exemple, où des mines ont été fermées, 300 petites mines fonctionnent néanmoins, mais illégalement.

⁵⁵ Source : Energy Information Administration US Government, Ukraine, 2008.

Un acteur gazier hanté par son passé

L'Ukraine est un grand acteur gazier sur le marché européen et international : important producteur, consommateur, ainsi que transporteur de gaz, elle dispose d'immenses capacités de stockage. Le gaz joue un rôle tout à fait extraordinaire par rapport à tous les autres secteurs du pays. La conception soviétique de la structure gazière ukrainienne, partie de l'empire soviétique, constitue un lourd fardeau : les régions de consommation gazière se situent dans le cœur des activités économiques du pays, à l'est – Donbass –, alors que les stockages se situent à l'ouest. Si ce système était rationnel dans le contexte dont il est originaire, son adaptation à la nouvelle géopolitique reste incomplète. Le rôle international de l'Ukraine est tributaire de son rôle gazier. Sur ce plan, elle ressemble à la Russie et les deux pays demeurent interdépendants.

Ukraine - producteur gazier

L'Ukraine produit entre 18 et 20 milliards de mètres cubes (m³) par an et dispose de la capacité d'augmenter cette production davantage mais de manière modeste. Elle avait en effet atteint son sommet (*peak*) avec 69 milliards de m³ en 1979. Les volumes encore disponibles en Ukraine font l'objet de multiples hypothèses et controverses. De plus, les ressources sont difficiles à exploiter et le succès dépend ainsi de la capacité financière de Naftogaz qui possède les droits d'exploitation de la plupart des gisements⁵⁶. La participation internationale a également été très limitée, eu égard notamment à l'incertitude des contrats et à la gouvernance, mais aussi aux prix peu attractifs sur le marché national⁵⁷. D'après le PNUD (2008), Kiev ne veut pas en réalité de l'emprise internationale ni sur la production, ni sur le transport. Seul Shell demeure impliqué, alors que BP-TNK a diminué sa présence suite à des lois restrictives passées pour la plupart par le gouvernement Ianoukovitch, en 2005. Les investissements, pour résumer, ne sont pas au rendez-vous à l'heure actuelle, ce qui renforce la dépendance des importations.

La production est générée dans les trois bassins d'hydrocarbures du pays, qui sont :

- le bassin Dniepr-Donetsk, contenant la plupart des ressources non exploitées à ce jour, notamment du pétrole au nord-ouest et du gaz au sud-est ;

⁵⁶ Présentation et débat détaillé dans Pirani 2007, p. 47-49

⁵⁷ Pirani 2007, p. 51. Une loi de 1999 sur les *production sharing agreements* (PSA) a été souvent critiquée comme peu intéressante pour les investisseurs.

- le bassin des Carpates en Ukraine occidentale, qui s'étend jusqu'à la frontière polonaise au nord et jusqu'à la Roumanie au sud ;
- enfin le bassin de la mer Noire, Azov-Kouban, qui comprend notamment des gisements offshore de gaz dans la mer d'Azov et aussi des ressources sur la péninsule de Crimée.

Afin d'augmenter la production ukrainienne dans les circonstances actuelles, très restrictives pour les investisseurs étrangers, la capitalisation de l'entreprise Naftogaz s'avère décisive. Sans disposer du capital pour investir, mais aussi du savoir-faire dans la production offshore, les gisements resteront inexploités.

Ukraine - grand consommateur gazier

En ce qui concerne la relation gazière russo-ukrainienne, il faut insister ici sur un point qui est souvent négligé dans les débats : l'Ukraine est le deuxième client de la Russie en termes de consommation gazière après l'UE. Avec 50 milliards de m³ annuels avant la crise, elle devançait largement l'Allemagne qui atteignait, également avant la crise, 34 milliards de m³. Il faut toutefois insister sur le fait que la récession a fait fortement chuter la demande en Ukraine pour la ramener à un niveau équivalent à 40 milliards – importations et production propre confondues en 2009-2010. Jusqu'à la crise de 2008, l'Ukraine consommait chaque année environ 75 milliards de m³ de gaz, dont 20 provenaient de la production nationale et le reste des importations. Celles-ci se divisent depuis 2003, en 30 à 33 % d'origine russe et 44 % d'origine turkmène passant par la Russie, légalement et géographiquement⁵⁸. L'Ukraine surtout, et, à un moindre degré, d'autres pays de l'Europe centrale et orientale ont pu ainsi compenser les pertes conjoncturelles de Gazprom sur son marché d'Europe occidentale. Autrement dit, si l'Ukraine ne parvient plus à respecter l'échéancier des paiements, la crise économique frappera la Russie encore plus durement.

Les quantités réelles importées en 2009 se situent à environ 33 milliards de m³ – le gouvernement en avait prévu 42 milliards en début d'année. De même, la quantité annoncée pour 2010 est de 32 milliards de m³, alors que 50 milliards de m³ avaient été convenus le 19 janvier 2009⁵⁹.

Les zones de consommation se situent avant tout dans l'est du pays. Un regard sur la carte des gazoducs ukrainiens (voir carte 2) révélera les points d'entrées russo-ukrainiens spécifiques pour cette zone : Valouyki, Piskarëvka, Sokhranovka, mais aussi Platovo à l'est et

⁵⁸ Source: AIE Ukraine, Energy Policy Review 2006.

⁵⁹ <http://www.ukrainianjournal.com/index.php?w=article&id=9480>;
<http://economics.unian.net/rus/detail/26878>.

au sud-est du pays approvisionnant traditionnellement la région industrielle du Donbass, alors que c'est notamment Soudja qui fournit le gaz pour le transit occidental.

Enfin, la distribution de la consommation par secteur se présente comme suit : l'industrie consomme environ 25 à 30 milliards de m³, les compagnies électriques environ 6 à 8 milliards, les entreprises de chauffage urbain (*district heating*) 12 à 14 milliards, les structures du secteur public, comme les écoles et les hôpitaux, environ 2 à 4 milliards, et enfin les consommateurs individuels environ 20 milliards. Pour finir, 7 à 8 milliards de m³ reviennent au « gaz technique », nécessaire pour faire fonctionner le réseau gazier ; il fera l'objet d'une discussion dans la partie sur le conflit russo-ukrainien de 2009⁶⁰.

La question du gaz d'origine turkmène

La part importante du gaz turkmène consommé en Ukraine s'explique historiquement, avant 2000, par le souci du maintien d'un prix bas à l'époque du président Koutchma. L'organisation pratique de ce commerce a connu une évolution permanente. L'aspect le plus connu est certainement la création en juillet 2004, par un accord entre les présidents Poutine et Koutchma, de la société russo-ukrainienne RosUkrEnerg. Cette société opaque, en charge de l'organisation du commerce notamment avec le Turkménistan, a été évincée en janvier 2009, dans le contexte de la crise gazière.

Il faut se demander comment, sur un plan purement pratique, les deux origines gazières – russe et turkmène – ont été gérées. On parvient alors à un des enjeux clés de la crise de 2009. En effet, physiquement, il est impossible de déterminer l'origine du gaz, une fois arrivé à la frontière dans un même gazoduc. Avant 2009 existait une pratique appelée le *netting forward*, selon laquelle Gazprom chiffrait dans ses calculs le gaz livré à l'Ukraine comme provenant à un pourcentage important du Turkménistan. Cette pratique de *netting forward from Central Asia* a disparu dans les contrats du 19 janvier 2009⁶¹. Il faut souligner ici que, dans le commerce entre l'Ukraine et ses fournisseurs, seule la société RosUkrEnerg était habilitée à vendre le gaz à la société UkrGazEnerg, l'une comme l'autre possédée à moitié par Gazprom et par des hommes d'affaires, mais en dehors de l'influence de Naftogaz. Ce fait explique la volonté ukrainienne de voir RosUkrEnerg remplacé par une entreprise conjointe de Naftogaz et de Gazprom, et de mettre un terme au commerce intermédiaire opaque (et défavorable pour l'Ukraine globalement, mais certainement pas pour certains de ses citoyens). En même temps, UkrGazEnerg fut remplacé par Naftogaz comme

⁶⁰ Il faut souligner que les statistiques ne sont pas toujours fiables. Les chiffres indiqués ici sont fournis par Energobizness qui les tient, quant à lui, du ministère de l'Énergie.

⁶¹ Pirani 2009, p. 12

importateur du gaz de l'Asie centrale. Quant au prix gazier, trois républiques d'Asie centrale, y compris le Turkménistan, avaient annoncé déjà en 2008 qu'elles allaient appliquer aussi, dès 2009, des prix du *netback européen*⁶² à Gazprom. Gazprom commit alors l'erreur de revendiquer un prix fixe, ignorant la chute importante du prix du gaz, qui se situe aujourd'hui à 300 dollars, alors que le prix du gaz vendu par la Russie, de juin à septembre 2009, se situe à 230 dollars pour 1 000 m³. Un accident provoqué – selon Michail Gonchar, les autorités turkmènes et d'autres experts – par Moscou a interrompu le flux du Turkménistan vers la Russie, et des annonces ont suivi en novembre selon lesquelles Moscou renégocierait tant avec l'Azerbaïdjan qu'avec le Turkménistan les prix convenus⁶³.

Le réseau gazier ukrainien

L'immense réseau gazier ukrainien a été conçu dans un contexte très spécifique : celui de l'appartenance à un empire qui, depuis les années 1970, exportait le gaz par la voie de sa république soviétique ukrainienne vers des consommateurs occidentaux européens. Le tout nouveau contexte a rendu caduque cette conception et exige une adaptation, qui, dans la réalité, est quasiment impossible, si l'on souhaite préserver les rôles prédominants du gaz et du transit gazier tout en réduisant la relation avec la Russie. On a vu en janvier 2009 que le pays était mis devant un choix : assurer le transit ou approvisionner ses zones de consommation majeure situées à l'est. Mais l'opération provisoire de renversement des flux Ouest-Est du gazoduc Soyouz s'est heurtée à d'importantes difficultés techniques, car un tel mode opératoire n'était pas prévu à l'origine.

L'Ukraine est le principal pays de transit gazier européen, avec un immense réseau de 37 800 km de gazoducs – transit et national confondu. La capacité d'introduction annuelle est de 280 milliards de m³, et celle d'exportation de 175 milliards de m³. Nous ne disposons pas d'information sur la capacité de transport réelle du réseau, par rapport à celle, théorique, indiquée ci-dessus⁶⁴, soit 120 milliards de m³

⁶² NDLR : Sur une base dite *netback*, les coûts de transport et de distribution sont déduits du prix moyen des énergies concurrentes sur le marché final. Le résultat correspond au prix maximum d'achat que le distributeur gazier est prêt à payer au producteur.

⁶³ Cf. Biznes Azerbaïdjan, 10 novembre 2009, « Gazprom may ask Turkmenistan and Azerbaïdjan to reduce prices for gas supplies », <http://www.news.az/articles/2095>, pour l'interruption turkméno-russe et l'« avarie » sur le gazoduc « Asie Centrale Centre 4 » côté turkmène du 9 avril 2009, entretien de l'auteur avec Michail Gonschar, Kiev, 9 octobre 2009, et http://www.intelink.info/fre/actualites/economie/0911092315_reprise_eventuelle_des_livraisons_de_gaz_turkmene_en_russie_gazprom.

⁶⁴ Pirani 2007, p. 73

transportés annuellement d'Est en Ouest en moyenne⁶⁵. Les capacités de transport du pays se portent à 150 milliards de m³, ce qui représente environ 80 % du volume du gaz russe et de l'Asie centrale vendu à l'Europe occidentale, et 20 % de la consommation européenne. Rappelons que ce pourcentage équivalait à 95 % jusqu'en 1999, pour descendre, après la mise en place des gazoducs Jamal et Blue Stream, à 82 %, dès 2002.

Carte 2. Les principaux gazoducs ukrainiens



Le réseau gazier – importations et exportations – est composé de trois lignes maîtresses qui font intégralement partie du réseau national :

- le corridor central, de la Sibérie occidentale ;
- le corridor Bratstvo, de Briank et Tulo par Kiev et ensuite vers l'ouest ;
- enfin le corridor Soyouz, d'Orenbourg dans l'Oural et de la frontière russo-kazakh pénétrant l'Ukraine à l'est à Novopskov et ensuite vers Ouzhgorod à l'ouest.

⁶⁵ Pirani 2007, p. 73. Les capacités transportées entre 2000 et 2005 étaient de 128,7 milliards de m³ en moyenne, avec un sommet de 137,1 en 2004.

Des gazoducs rejoignent ces trois corridors, introduisant ainsi le gaz russe par la Biélorussie. Une autre partie traverse l'Ukraine du nord-est vers le sud et transporte le gaz vers la Moldavie, la Roumanie, les Balkans et la Turquie. Pour résumer, le gaz parvient donc à l'Ukraine directement en provenance de la Russie et de manière indirecte par la voie biélorusse ; il est exporté vers la Russie, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, la Moldavie et la Roumanie. Du côté russe, 12 stations mesurent les quantités qui entrent et, du côté des pays de destination, 10 autres mesurent la réception. Bien que l'on puisse ainsi mesurer les quantités exportées et consommées, on ne peut guère le faire à l'intérieur de l'Ukraine pour établir les chiffres de la réception : c'était un des enjeux de la polémique russo-ukrainienne durant la crise de janvier 2009, qui explique l'envoi des observateurs européens. Puisque l'on ne peut pas distinguer le système de transit du réseau national et que les swaps – par exemple du gaz dans les stocks à l'ouest, contre le gaz de transit à l'est – sont de coutume, la seule solution pour estimer la part de la consommation nationale et des quantités de transit serait de pouvoir compter sur un minimum de coopération et de confiance, en plus d'une distinction légale et managériale. Une séparation physique des deux réseaux est impossible, ou son coût reviendrait à la mise en place d'un nouveau réseau supplémentaire.

L'impératif de l'adaptation et de la modernisation

La majorité des gazoducs ont été construits dans les années 1970 et 1980, et des rénovations – nécessaires en général après 30 à 35 ans d'activité – s'imposent. Naftogaz a chiffré en 2004 la durée de vie de ses gazoducs à 33 ans ; construits eux aussi surtout dans les années 1970 et 1980, 21,2 % sont déjà plus anciens, 65,8 % ont entre 10 et 33 ans, et seulement 13 % ont moins de 10 ans⁶⁶. Les modernisations indispensables, estimées à 4,6 milliards de dollars en 2006 par le gouvernement ukrainien, et annoncées comme programme national, n'ont jamais été accomplies et se sont limitées à quelques remplacements urgents de compresseurs et d'environ 600 km de canalisations⁶⁷. Alors que les sommes nécessaires à la mise en œuvre augmentent d'année en année, la situation macroéconomique du pays s'est détériorée de manière importante. Kiev ne sera ainsi pas en mesure d'assurer cette modernisation et devra s'appuyer – si l'on veut éviter que la dégradation se poursuive – sur la mise en place de coopérations internationales. Les différentes options seront présentées dans les scénarios à la fin de cette étude.

Il faut insister ici sur le fait qu'une loi interdit la privatisation du réseau. Cette loi, proposée au Parlement en 2007 par Ioulia

⁶⁶ Cité d'après Pirani 2007, p. 81.

⁶⁷ Naftogaz Ukrainy, « Tematicheskaia spravka : rekonstruktsija GTS » (Feuille thématique : la reconstruction du système de transport gazier), septembre 2006.

Timochenko et passée à une écrasante majorité, visait à contrecarrer les négociations de consortium russo-ukrainien alors en cours⁶⁸. Ainsi, le réseau reste sous les auspices de Naftogaz, le monopole national, chroniquement en difficulté financière et sauvé à plusieurs reprises de la banqueroute. À l'heure actuelle, la possession nationale du réseau de transmission de gaz semble constituer une sorte de « vache sacrée », et une ligne rouge politique à ne pas franchir. En même temps, la présence de Naftogaz comme passage obligé pour le RTG empêchera tout investisseur potentiel, dans les conditions actuelles, d'y mettre des fonds. Outre la modernisation qui s'impose, il ne faut pas perdre de vue la nécessité de recadrer ce dispositif gazier pour un contexte géopolitique qui reste à définir : ainsi, la question de l'approvisionnement de l'Est ukrainien doit constituer une question de première importance.

Carte 3. Priorités de la modernisation du réseau, présentées par Ukrtransgaz en mars 2009



Sources : UkrTransGas, Bekker 2009.

⁶⁸ Cf. pour la négociation du consortium, la partie V « Les options et le consortium ».

Le prix du gaz sur le marché intérieur

Un des grands enjeux du débat sur la réforme du marché gazier ukrainien est la question des prix. Soulignons toutefois qu'il ne s'agit que du sommet de l'iceberg, et que la refonte entière du fonctionnement du marché s'impose. Malgré le fait que les prix du gaz facturés à la population ukrainienne correspondent à environ 10 % seulement du prix payé par les consommateurs européens – et ce, dans une situation où le prix du gaz payé par l'Ukraine est supérieur au prix payé par les Européens⁶⁹ ! –, une grande partie des sociétés de chauffage urbain ne règlent pas la facture. En effet, en Ukraine, nous observons le phénomène d'une dette et d'une opacité en cascade : les sociétés de chauffage urbain sont fortement endettées et constituent à leur tour, exactement comme Naftogaz, des « caisses noires » opaques. Elles constituent aujourd'hui des passages obligés, ce qui amène les institutions financières internationales (IFI) à réclamer la réforme et la centralisation du système de ces sociétés, afin d'en augmenter le contrôle. Même si les individus payent leur facture, il n'est pas certain que ces paiements arrivent finalement chez Gazprom.

Dans la pratique et en ce qui concerne les consommateurs individuels, il n'est pas possible de « couper » les mauvais clients : bien que 61 % des ménages soient aujourd'hui équipés de compteurs de gaz et d'électricité, on ne peut pas « couper » les clients individuellement et la seule mesure de pression serait de suspendre l'alimentation de tout un bloc d'immeubles. Une mise en garde des mauvais clients restera donc peu crédible, et on ne peut qu'en appeler à la bonne foi des citoyens, qui, eu égard à la corruption observée ailleurs, ne souhaitent sûrement pas jouer le rôle de l'avant-garde.

Si les prix payés par le secteur industriel sont théoriquement les plus élevés, et que l'industrie s'avère le client principal d'une économie fortement consommatrice d'énergie, la réalité ne reflète pas ces données : en fonction de leur influence, de leur proximité, voire de la possession des parts dans certaines entreprises énergétiques, l'industrie paie un prix variable et souvent avantageux. Les bailleurs de fond dénoncent cette pratique des *cross subsidies*, des subventions croisées et opaques qui révèlent une relation de favoritisme et des intérêts rencontrés entre plusieurs marchés non liés et la politique. En avril 2009 a été enregistrée en Ukraine la filiale appartenant à 100 % à Gazprom, Gazprom Sbyta. Cette société vend et achète du gaz à Naftogaz, avec des exemptions accordées par le président ukrainien. Le vice-ministre des Combustibles et de l'Énergie, Serhiy Pavlusha, chiffre cette quantité contractuelle pour 2009 à 7,5 milliards de m³⁷⁰.

⁶⁹ <http://www.eegas.com/ukr-eur-2009-price.htm>

⁷⁰ Entretien avec l'auteur, Kiev, 8 octobre 2009.

Elle s'élèvera à 25 % de la consommation industrielle ukrainienne en 2010⁷¹. En pratique, ce gaz est transporté comme tout le gaz importé par Naftogaz, mais est ensuite revendu à un autre prix : ainsi, l'opacité et la complexité du marché du gaz sont encore davantage renforcées. Comme le troc prévalait encore récemment et qu'il n'a pas entièrement disparu au sein de ces relations, un contrôle quelconque est pratiquement impossible, encore faut-il qu'il soit souhaité. Le clientélisme est développé à une telle échelle qu'une action unie de mise à plat du système paraît illusoire. De plus, les précédentes tentatives visant à changer la donne relèvent plus d'une logique de guerre de clans que d'une volonté de mettre fin à ces désastreuses pratiques de mauvaise gouvernance⁷². Une telle volonté avait toutefois existé en Russie où les réformes du président Poutine, après 2000, avaient réussi à améliorer la situation fiscale.

La question des prix occupe une place importante dans l'agenda du FMI, comme nous l'avons déjà évoqué dans la partie économique. Pour l'instant, une adhésion du gouvernement aux conditions n'a pas encore eu lieu.

Prix du gaz, prix du transit

Jusqu'en novembre 2009, nous avons assisté à une importante polémique russo-ukrainienne, sur fond de crise économique et de campagne politique, sur la renégociation des clauses convenues dans les accords du 19 janvier 2009. Avant de présenter ce litige, rappelons la situation actuelle. Le prix du gaz russe payé au sein de l'Union européenne est fixé par des contrats privés signés entre les compagnies communautaires en accord avec Gazprom. Ces contrats sont de longue durée, entre 20 et 25 ans, et contiennent généralement une clause d'indexation : ainsi, le prix du gaz suit celui du pétrole à six mois d'intervalle. Les prix comprennent également les prix de transit, qui sont réglés par le producteur au pays de transit.

En ce qui concerne le prix gazier payé par l'Ukraine, consommateur de gaz, celui-ci se situe depuis les contrats de janvier 2009 au-dessus du prix communautaire, et semble rester supérieur : si la Russie accorde une réduction de l'ordre de 30 % à la Biélorussie, ce n'est pas le cas pour l'Ukraine.

⁷¹ <http://www.ukrinform.ua/eng/order/?id=174682>.

⁷² Lire notamment la description des guerres de clan (Dubien 2007).

**Tableau 3. Prix du gaz : comparaison UE/Ukraine 2006-2010
(en dollars et en millions de m³)**

	2006	2008	2008	2008	2008	2009	2009	2009	2009	2010
	1 ^{er} trim	1 ^{er} trim	2 ^e trim	3 ^e trim	4 ^e trim	1 ^{er} trim	2 ^e trim	3 ^e trim	4 ^e trim	1 ^{er} trim
Europe et Turquie	243	346	390	438	472	390	292	210	193-219	199-250
Ukraine ¹	230	180	180	180	180	360	270	194	178-202	230-288
Prix moyen du brent (dollar/baril)	62	97	121	114	180	44	270	50	50-70	50-70

1. Le prix de 2008 était de 179,50 dollars/million de m³. Pour le 1^{er} trimestre 2006, il s'agit du prix du gaz produit en Russie. Selon le contrat Gazprom-Naftogaz, à partir de janvier 2010, l'Ukraine paiera un prix supérieur à celui de tout importateur européen. Cette information fait l'objet de polémiques actuellement.

Sources : <http://www.eegas.com/ukr-eur-2009-price.htm> (2008) ; estimations de East European Gas Analysis (2009).

Le prix du transit ukrainien est ainsi réglé par Gazprom, conformément aux contrats passés entre la société qui gère le réseau du pays de transit et le producteur. Les prix pour les consommateurs européens peuvent donc être fixés conformément aux intérêts politiques ou économiques ayant une incidence sur la prise de position dans un marché, et rester largement dissociés de l'enjeu de transit. Le tarif du transit se rapporte à 1 000 m³ transportés sur 100 km. Le prix du transit ukrainien s'avère toujours largement inférieur au tarif pratiqué dans les pays voisins, comme la Slovaquie, la Hongrie, ou encore l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne⁷³. Rappelons aussi qu'aujourd'hui le consommateur européen ne peut acheter directement du gaz de l'Asie centrale car celui-ci est toujours vendu par l'intermédiaire de Gazprom – fait qui vaut aussi pour l'Ukraine en tant que consommateur gazier. La Russie est évidemment aussi un pays de transit, sauf qu'elle se refuse à ce rôle, ce qui explique entre autres les litiges avec le traité sur la Charte de l'énergie mais aussi la forte motivation communautaire à voir émerger des voies alternatives d'accès aux ressources d'Asie centrale : on pensera ici notamment au corridor du Sud, et plus spécifiquement au projet Nabucco.

Après les augmentations annoncées en septembre 2009, tant par le porte-parole de Gazprom, Sergueï Kouprianov, que par le Premier ministre Ioulia Timochenko, confirmées par l'accord entre Alexeï Miller et Oleg Dubina, directeur général de Gazprom et de Naftogaz respectivement, en novembre 2009, le prix reste avantageux pour Gazprom : il augmentera de 60 % en 2010⁷⁴. Ce prix de transit varie toutefois, conformément au contrat, avec le prix du gaz, que l'on calcule sur le prix des neuf mois précédents. Enfin, le montant total dépendra des quantités transportées. Ioulia Timochenko avait annoncé

⁷³ Cf. tableau dans Energy Charter Secretariat, « Gas transit tariffs in selected Energy Charter treaty countries », 2006, p. 65 ; Pirani 2007, p. 85.

⁷⁴ <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article2379>.

auparavant que le prix du transit augmenterait de 65 à 70 %⁷⁵. N'oublions pas toutefois que la volatilité politique – insécurité des approvisionnements – ajoutée à un tarif trop élevé finira par favoriser des gazoducs alternatifs. Les quantités transportables par Nord Stream et South Stream équivaldraient au transit ukrainien dans son ensemble, et pourraient être disponibles dès 2015-2017. L'Ukraine ne doit ainsi pas ignorer le risque de perdre son meilleur atout stratégique.

Le stockage gazier

Outre son immense réseau gazier, l'Ukraine dispose du deuxième plus grand potentiel de stockage de gaz en Europe, après la Russie. Le pays possède en effet 12 sites de stockage avec une capacité totale de stockage de gaz de 62,2 milliards de m³, dont 32,5 milliards de m³ utilisés. Les stocks sont gérés par Ukrtransgaz, gestionnaire de réseau de transport (GRT), qui dépend de Naftogaz. Les sites, qui se situent notamment à la frontière occidentale de l'Ukraine, seraient particulièrement intéressants pour une utilisation paneuropéenne et communautaire⁷⁶. Leur utilisation pour l'approvisionnement de l'Est du pays compromet, en revanche, le transit dans l'autre sens. Ce potentiel paneuropéen a notamment été souligné par Ralf Dickel, représentant du traité sur la Charte de l'énergie : on pourrait alors imaginer son utilisation pour le marché communautaire⁷⁷. Toutefois, il faut souligner que les stocks en question servent notamment d'approvisionnement par swap des zones orientales du pays. D'après Gazprom, ce swap est aussi nécessaire, car le réseau gazier ukrainien n'est pas à même d'assurer les grandes quantités de l'hiver, de l'ordre de 300 millions de m³ par jour, tant pour l'UE que pour l'Ukraine⁷⁸. La conception actuelle du marché du gaz ukrainien, issue d'un autre contexte géopolitique, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, rend une telle utilisation impossible à l'heure actuelle, avant que des changements majeurs du marché du gaz n'aient été entrepris. De plus, l'opération de ces stocks se soustrait aujourd'hui à toute transparence pour le monde extérieur.

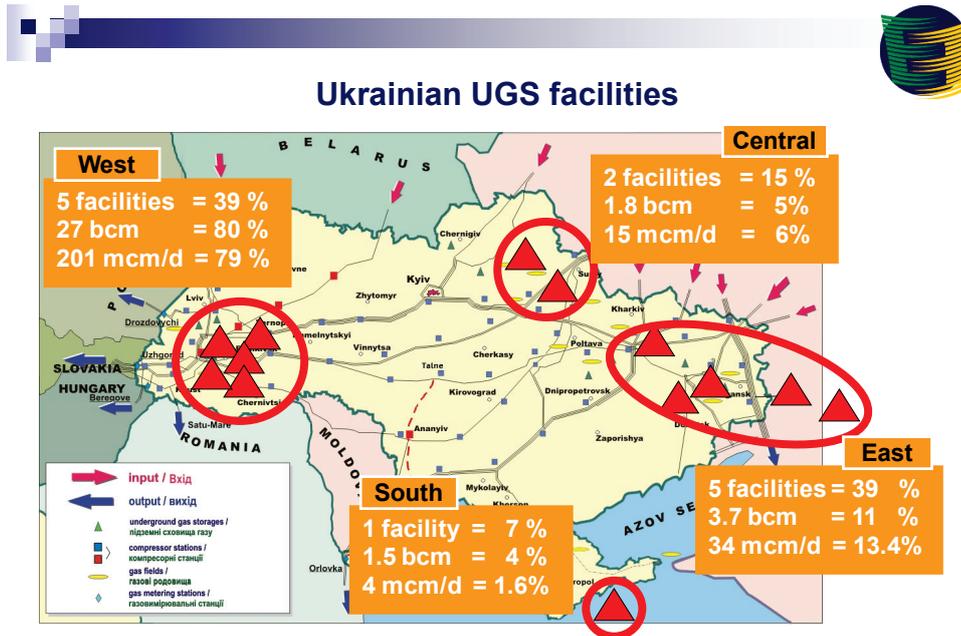
⁷⁵ Source : <http://fr.rian.ru/business/20090903/122962959.html>.

⁷⁶ AIE, *Ukraine Energy Review 2006*, p. 212 ; Pirani 2007, p. 79 ; sur la problématique des stocks gaziers, *Energy Charter Secretariat 2008*.

⁷⁷ *Energy Charter Secretariat, Draft Rapport, « The Role of Underground Gas Storage for Security of Supply and Gas Markets »*, Bruxelles, 13 mai 2009.

⁷⁸ « *Gazprom, Russia–Ukraine–EU gas cooperation* », *Briefing Paper*, 11 novembre 2009.

Carte 4. Capacités de stockage ukrainiennes



Source : Naftogaz Ukrainy (2009).

Carte 5. Les stocks à l'Ouest et leur connexion avec le réseau de transit



* Ugerske XIV + Ugerske XV

Source : East European Gas Analysis.

Naftogaz – une caisse noire à la dérive

Les appréciations de l'entreprise Naftogaz varient selon les auteurs : si certains l'appellent « une entreprise pauvre et des pauvres » (AIE 2006, Dubien 2007), d'autres, notamment les observateurs actuels, insistent sur son rôle fonctionnel de caisse noire pour le gouvernement. En réalité, la fonction de « caisse noire » ne contredit pas nécessairement l'attribut de pauvreté, mais peut, comme nous l'observons, aller parfaitement de pair avec elle. Naftogaz est une entreprise publique d'hydrocarbures qui ne peut pas faire banqueroute. Sa gestion par des responsables de piètre qualité est volontairement opaque et les chiffres ne sont pas disponibles. Naftogaz sert selon toute évidence de « variable d'ajustement » pour des transactions de toute sorte, c'est-à-dire de caisse noire à celui qui la contrôle – à l'heure actuelle, le gouvernement Timochenko. Il est évident que la séparation entre Naftogaz et le réseau sera la condition *sine qua non* à tout investissement, qu'il soit européen, international ou russe.

Il y a, comme cela a été explicité dans la partie sur les prix, une dimension interne à la crise de Naftogaz, qui trouve son origine dans les prix payés par les consommateurs – trop bas ou tout simplement inexistant. La crise économique impose une nouvelle logique : l'État ukrainien n'est plus en mesure de financer cette entreprise pauvre, sauf au prix de sa propre faillite. Le dossier de la dette gazière constitue ainsi une vraie bombe à retardement que seul un changement de gouvernance et donc de mécanismes de prix serait en mesure de désamorcer. Mais ce changement est d'autant moins au rendez-vous que le pays se trouve en campagne électorale. Kiev a ainsi le choix entre une proximité politique plus grande avec Moscou, et donc la dépendance de l'extérieur, ou bien des réformes qui pourraient consolider des choix indépendants.

À la différence du secteur électrique, le secteur gazier ukrainien est très largement contrôlé par l'État, avec comme élément prédominant, l'entreprise nationale Naftogaz. Naftogaz Ukrainy⁷⁹ a été créé en 1998 par le président ukrainien Koutchma, ce qui a, de fait, introduit un monopole étatique dans le secteur des hydrocarbures. Gaz et pétrole ont ainsi été placés sous la responsabilité de cette seule entreprise, une société anonyme ukrainienne détenue à 100 % par le gouvernement. Naftogaz dispose de plusieurs filiales, parmi lesquelles Ukrtransnafta, Ukrtransgaz, Chornomornaftogaz et Gaz d'Ukraine. La filiale et gestionnaire du réseau de transmission Ukrtransgaz gère théoriquement le système de transmission du gaz, et le GRT Ukrtransnafta théoriquement celui du pétrole. On est toutefois loin de

⁷⁹ Site officiel, <http://www.naftogaz.com/www/2/nakweben.nsf/>.

toute séparation fonctionnelle comme l'exige le deuxième paquet « énergie » de l'UE, et que l'Ukraine devrait mettre en œuvre si elle voulait adhérer à la Communauté de l'énergie. Il ne suffit pas de donner un nom à une structure dont les fonctions ne sont pas claires. Ainsi, les IFI ont demandé les rapports d'audit à Ukrtransgaz, sans pour autant les avoir obtenus, et n'ont toujours pas reçu de réponse satisfaisante à la question de la séparation fonctionnelle réelle entre Naftogaz d'un côté et Ukrtransgaz de l'autre. Enfin, Chornomornaftogaz est géographiquement restreinte à la Crimée et joue un rôle à part.

Les parts du gâteau

L'entreprise nationale fait l'objet d'un jeu permanent d'influence et de détachement de ses morceaux les plus lucratifs – un jeu qui continue à dépasser les frontières nationales et auquel participent des acteurs russes au plus haut niveau, ainsi que des hommes d'affaires turkmènes⁸⁰. Le fait que le gouvernement ukrainien autorise six grandes entreprises du secteur de la chimie à passer des accords directs avec Gazprom ne peut qu'aggraver la crise de Naftogaz, le privant des parts lucratives du marché. La création de RosUkrEnergo en 2004 et la montée en importance de son rôle depuis 2006 ont ainsi davantage remis en cause, entre 2006 et 2009, la position clé de Naftogaz comme acteur du commerce de transit. On peut, très largement, ramener les conflits à des différends opposant président et Premier ministre, où les milieux d'influence de chacun seraient nettement départagés : Naftogaz pour loulia Timochenko, et RosUkrEnergo pour le président, pour ne citer que deux exemples.

L'entreprise des pauvres ?

Comme cela a déjà été évoqué, Naftogaz est ainsi devenu une « entreprise des pauvres », fortement endettée et non viable sans l'injection permanente de subventions. Ce luxe de redistribution sociale octroyé à une grande entreprise ne peut plus être assumé dans le contexte actuel, si tant est qu'il ait pu l'être auparavant⁸¹. L'AIE évoque déjà le risque qu'un jour ou l'autre Naftogaz ne trouve plus d'autre choix que de revendre une partie de ses avoirs – gisements ou infrastructures. Mais cela ne sera à l'ordre du jour qu'au moment où l'entreprise n'aura plus accès aux fonds complémentaires de toute sorte et d'urgence, tant le fonds Kyoto que des crédits du FMI, ou encore du budget ukrainien en général.

⁸⁰ Pour une description détaillée de ces liens, cf. Dubien 2007 ainsi que les lettres d'information *Russia Intelligence* et *Ukraine Intelligence*.

⁸¹ Emprunts en détail : AIE Ukraine Energy Policy Review 2006, p. 162.

Les crises précédentes – quelles leçons ?

Quand nous nous interrogeons aujourd'hui sur la probabilité d'une nouvelle crise gazière, nous utilisons la comparaison avec les crises précédentes, tant celle de 2006 que celle de 2009. Nous appliquons aussi la méthode du « choix rationnel » et nous interrogeons ainsi sur les priorités, perceptions, avantages et désavantages éventuels des acteurs principaux du côté russe et du côté ukrainien. Beaucoup d'analyses ont été publiées depuis janvier 2009⁸².

Outre sa conscience du risque incomparablement plus grand qu'en 2006, l'UE est bien mieux préparée, tout comme les États membres qui avaient le plus souffert : des flux inversés sont devenus possibles à maints endroits, la situation de la Bulgarie – alors déconnectée d'un réseau qui aurait pu la soutenir – s'est améliorée et la concertation a été intensifiée. Nous disposons d'informations précises sur l'état des stocks gaziers au sein de l'UE, ainsi que sur l'accès des uns et des autres. Des mécanismes d'alerte précoce viennent d'être mis en place, tant avec la Russie qu'avec l'Ukraine. L'Europe du Sud-Est, hélas, reste le talon d'Achille, malgré l'activité accrue de la Communauté de l'énergie. Une réunion du groupe de coordination pour le gaz a été convoquée à la mi-novembre 2009, afin de préparer de manière minutieuse le pire scénario. La chronologie des événements ainsi que les mesures prises par l'Ukraine et par la Russie paraissent bien plus claires désormais, tout comme les intérêts et stratégies des uns et des autres. Ceci n'exclut évidemment pas que la polémique continue entre les deux belligérants, puisque leur réputation internationale est en jeu.

Les conflits de 2006 et 2009 n'ont en commun que le fait d'avoir eu lieu après une « révolution orange » qui suscita une forte vague de solidarité et beaucoup d'émotion dans le monde entier. Alors que le premier faisait bénéficier l'Ukraine de clémence de la part des opinions publiques et des experts (qui identifiaient, en 2006, les ambitions hégémoniques russes comme des causes du conflit), le second n'en a plus bénéficié, au contraire. L'Ukraine est autant dans la ligne de mire que la Russie. De plus, le conflit de 2009 se distingue de celui de 2006 par son ampleur. Si en 2006 la Russie n'a interrompu les fournitures qu'à l'Ukraine, en 2009, en revanche, la coupure porta aussi sur le transit ukrainien. En 2006 comme en 2009, les consommateurs européens furent atteints, mais de manière beaucoup plus importante en 2009, et la situation fut aggravée par un hiver particulièrement froid. En même temps, les pays qui disposaient d'infrastructures suffisamment intégrées avec les voisins ont pu bénéficier des fournitures, rendues possibles aussi par la crise économique qui

⁸² Pour des analyses, cf. notamment Pirani 2009, Gonchar 2009, ou Commission 2009, « Assessment report of directive 2004/67/EC on Security of Gas Supply ».

entraînait les premières surcapacités du marché gazier dans le monde et en Europe.

Une comparaison entre la crise de janvier 2009 et une hypothétique prochaine crise révèle les éléments suivants :

- à la différence de janvier 2009, il existe un accord de transit et une obligation légale de Naftogaz de faire transiter le gaz ;
- le prix du gaz est beaucoup plus bas et n'est pas exposé à une volatilité énorme comme en 2008-2009, les spéculations sur les écarts sont ainsi dépourvues de sens et la demande gazière a également très largement baissé dans le contexte de la crise économique ;
- Gazprom, qui avait épongé de lourdes pertes lors de l'interruption de fourniture, et plus encore dans le contexte de la crise économique, ne peut pas être intéressé par une quelconque coupure : ceci fournira des arguments aux acheteurs, aussi face à la menace de l'application du *take or pay*, et leur permettra d'acheter du gaz *spot*, actuellement moins cher que celui des gazoducs ;
- la situation économique ukrainienne est beaucoup plus préoccupante ;
- enfin reste l'inconnue des températures de cet hiver : en cas de nouveau grand froid, les flux inversés sont techniquement difficiles à opérer, compromettant ainsi les alternatives.

Les paragraphes suivants rappellent les aspects majeurs et la chronologie, et s'appuient sur des cartes pour présenter les étapes du conflit récent. Le lecteur sera renvoyé aussi aux annexes, qui comprennent une lecture détaillée des deux traités sur le transit et la fourniture de gaz du 19 janvier 2009, avec des commentaires et des comparaisons entre l'« avant » et l'« après ». L'analyse conclut sur les polémiques actuelles et sur les ingrédients d'une possible nouvelle coupure.

Absence de contrats précis et enjeux croisés de l'avant-janvier 2009

Les accords datant d'avant le 19 janvier 2009 constituent tous, sans exception, des arrangements sans transparence, mêlés à d'autres enjeux tels que le stationnement de la flotte russe en mer Noire, les exercices militaires, les quantités de livraison et les frais de transit, ou encore la mise en place de la société RosUkrEnerg, comme après le contrat de 2006.

Un changement, en 2000 avec l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine, est à remarquer : le nouveau président chercha alors à récupérer la dette ukrainienne et à contrôler les détournements ukrainiens. Cette conjonction de faits eut lieu dans le contexte d'un rétablissement parallèle russe et ukrainien sur le plan économique, dû

notamment à l'augmentation du prix mondial du gaz et du pétrole. Depuis 2004, Gazprom a cherché à augmenter progressivement le prix du gaz à l'intérieur de la Communauté des États indépendants (CEI) et donc aussi de l'Ukraine. Ne sous-estimons pas non plus la pression de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les prix non subventionnés à pratiquer par la Russie à un moment où Moscou souhaitait adhérer au plus vite à l'organisation. L'UE est de même intéressée par une augmentation du prix du gaz afin d'éviter la concurrence ukrainienne sur des marchés tels que celui de l'acier dont la production pourrait tendre à s'accroître moyennant une énergie bon marché. Ainsi, les objectifs de Gazprom, de l'OMC et de l'UE concordent : il faut parvenir à des prix européens et libres dans les pays de la CEI, notamment pour le plus grand consommateur d'hydrocarbures russes, l'Ukraine. Gazprom souhaite aussi mettre fin au « troc » et aux calculs qui mélangent transit et consommation interne, lesquels, en opacifiant le système, rendent tout paiement « juste » impossible. En même temps, Moscou poursuit l'objectif de reprendre le contrôle, sinon la possession, des infrastructures énergétiques. Jusqu'à présent, elle a réussi sa tentative en Biélorussie et en Arménie, mais pas en Ukraine.

La « petite crise » de 2005-2006

Cette crise – la première à toucher le consommateur au sein de l'UE – portait sur les prix du gaz. Un accord gazier, signé en 2006, mit fin au conflit. Cet accord insistait sur l'augmentation progressive des prix ukrainiens, de 2006 à 2012, pour atteindre le niveau européen. Toutefois, les informations restent contradictoires quant à la durée du contrat et une distinction précise entre transit et fourniture est absente. Un des résultats clés et déterminants du prochain conflit sera la valorisation du rôle de l'entreprise mixte RosUkrEnergO en vertu de ce contrat.

L'entre-deux-crisis et la parenthèse RosUkrEnergO

Malgré l'accord, l'écart persista entre les prix européens d'un côté et le prix ukrainien de l'autre. Il se creusa même de plus en plus entre 2007 et 2008 et donna lieu d'ailleurs au conflit entre la Russie et la Biélorussie en janvier 2007, ce qui montre l'importance du rôle de transit de Minsk lié au gazoduc Jamal. Dans le cas biélorusse, le conflit s'est terminé par un accord russo-biélorusse, qui accorda à la Russie progressivement jusqu'à 50 % de participation dans la société Beltransgaz, qui gère Jamal Europe. En échange, l'augmentation des prix biélorusses serait beaucoup plus lente qu'en Ukraine. RosUkrEnergO fut créé en 2004 suite à un accord commun entre la Russie et l'Ukraine, comme société de transit gazier, et s'est vu affecter après la crise gazière du début 2006 la responsabilité du transit auparavant assumée par Naftogaz Ukrainy. RosUkrEnergO vendrait alors du gaz provenant d'Asie centrale, par la suite transporté par le réseau russe et Gazprom en Ukraine puis plus loin vers

l'Europe. Il faut insister ici sur le fait que le commerce d'intérim constitue le secteur le plus lucratif dans la chaîne gazière. RosUkrEnergO est détenu à 50 % par Gazprom et à 50 % par Centragaz Holding AG (propriété à 90 % de l'oligarque ukrainien Dimitri Firtach), et pour le reste par Ivan Fursin. RosUkrEnergO poursuivait des objectifs complexes, étant donné que les intérêts financiers russes et ukrainiens se mêlent aux intérêts géopolitiques. L'oligarque Dimitri Firtach est considéré comme un ami proche du président louchtchenko – ce que ce dernier nie. L'entreprise compte plusieurs filiales, dont UkrGazEnergO qui fournit du gaz aux grandes entreprises ukrainiennes. L'avenir d'UkrGazEnergO est devenu incertain après l'éviction de RosUkrEnergO.

Depuis 2007, le conflit Timochenko-louchtchenko s'est étendu aussi à RosUkrEnergO. De plus, l'entreprise s'est trouvée au centre du conflit gazier de janvier 2009 et s'est vue évincée du commerce gazier pour n'avoir pas respecté un accord politique de mars 2008 (qui supposait déjà son retrait du marché). Ioulia Timochenko attribua l'échec des négociations russo-ukrainiennes de fin 2008 aux intérêts de RosUkrEnergO et de Dimitri Firtach (et donc au président en place Viktor louchtchenko). Si l'entreprise sera finalement évincée en janvier 2009, les conséquences pour l'Ukraine et Naftogaz, ainsi que l'addition à payer, seront lourdes. RosUkrEnergO saisit en effet la Cour internationale d'arbitrage de Stockholm contre Naftogaz pour contester l'accord russo-ukrainien du 19 janvier 2009. Il s'agissait moins du rôle dans le transit attribué à la société Naftogaz – qui semblait avoir pris acte du changement de situation – que de sa possession de 11 milliards de m³ de gaz dans les stocks ukrainiens – propriété contestée par le Premier ministre⁸³. La Pologne en revendique également, mais en vain jusqu'à aujourd'hui, la propriété d'une partie, qu'elle avait déjà payée à RosukrenergO. Ioulia Timochenko répondit au Premier ministre polonais lors de sa visite : « Vous n'avez qu'à demander à Gazprom. » On comprend ainsi la détérioration de la relation polono-ukrainienne en 2009. Le litige n'est pas clos à ce jour ni entre Naftogaz et RosUkrEnergO, ni entre la Pologne et l'Ukraine. Après une fouille spectaculaire de Naftogaz en mars par la police secrète ukrainienne (qui dépend du président), le procès a été ouvert à Stockholm le 24 mars 2009, et n'est pas clos à ce jour. On attendra le verdict rendu par la Cour internationale d'arbitrage de Stockholm.

La « grande crise » de 2009

Cette coupure gazière – qui a eu la portée d'une véritable césure – reste à ce jour sans précédent dans l'histoire des relations énergétiques Est-Ouest. La dimension du conflit fut inouïe : il ne s'agit pas seulement d'un « 2005-2006 bis », mais de deux semaines

⁸³ « 27.11.2009: RUE may lay claim to 11bln cu. m. of gas against Gazprom », <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=148&listid=105573>.

entières d'interruption et de violation d'accords bilatéraux et multilatéraux. La région la plus fragile politiquement et économiquement de l'Europe, l'Europe du Sud-Est, en fut gravement atteinte. Si un accord avait paru acquis encore quelques semaines avant la coupure – seulement 40 dollars par 1 000 m³ séparaient les prix exigés par la Russie de ceux acceptables pour l'Ukraine –, la crise économique vint changer la donne : le prix du gaz s'effondra alors et l'Ukraine rejeta par conséquent toute augmentation. Fin 2008 et début 2009, le conflit sur les impayés s'ajouta à celui portant sur les modalités du commerce gazier et du prix du gaz.

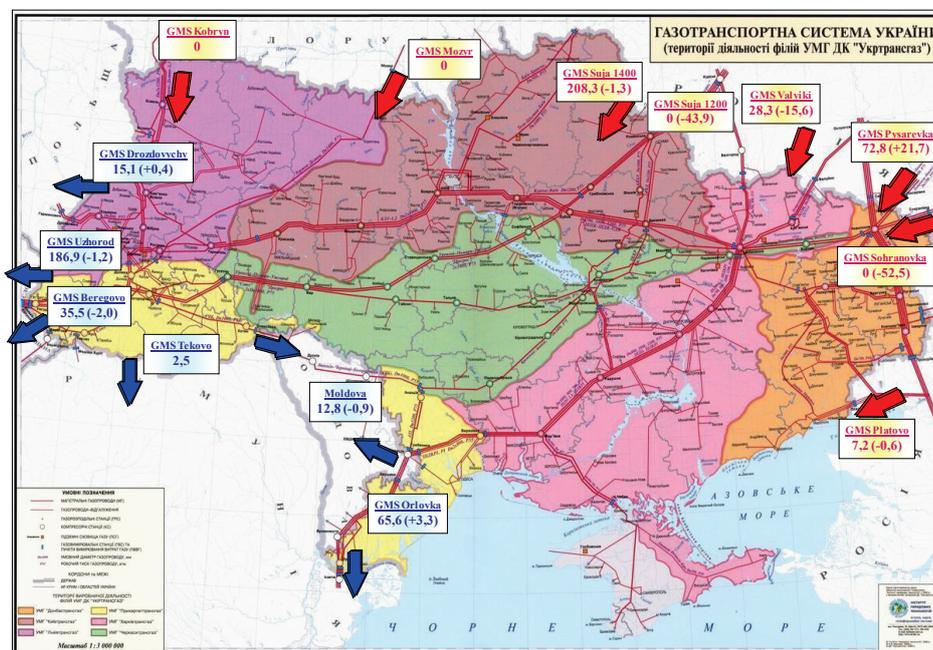
Si, aux prémices de 2009, la coupure russe du gaz dirigé vers l'Ukraine était déjà effective, le transit et par conséquent l'UE ne furent pas concernés dans un premier temps. C'est seulement après les accusations moscovites selon lesquelles Kiev aurait volé 65,3 milliards de m³ du gaz de transit – auxquelles ce dernier aurait répondu qu'il s'agissait du « gaz technique » nécessaire au bon fonctionnement des compresseurs – que le transit rentra aussi dans le collimateur. L'Ukraine déclara qu'elle devait être autorisée à prélever du gaz. Un cadre juridique clair manquait quant à la question du gaz de transit. Gazprom riposta en coupant aussi le transit le 6 janvier 2009. L'approvisionnement européen *via* l'Ukraine diminua et, le 7 janvier, il cessa complètement. L'UE, qui avait adopté une position plutôt passive et d'observateur depuis le début des polémiques, finit par s'activer et négocia, du 10 au 12 janvier 2009, l'envoi d'une mission d'observateurs. Cette dernière sera dépêchée sur place le 11 janvier. En même temps, la polémique russo-ukrainienne battait son plein :

- Moscou, relayée par son bureau de lobbying Gplus, présentait quotidiennement ses tentatives d'introduire le gaz par le point de transit de Soudja ;
- l'Ukraine, sans bureau de lobbying et donc incapable de communiquer efficacement, insistait sur le fait qu'il n'y avait « aucun accord technique sur les quantités, sur la qualité, sur les stations à travers lesquelles le gaz doit être acheminé, sur leur ordre de priorité ».

On assista alors à une escalade de la « guerre du prix » : comme l'Ukraine avait refusé le prix de 250 dollars pour 1 000 m³, la Russie porta son prix de vente à 418 dollars et enfin même à 450. En même temps, on observait sur le marché mondial l'extrême volatilité du prix du pétrole – 147 dollars le baril en juillet 2008, pour chuter à environ 50 dollars fin 2008. Ceci influença évidemment la politique ukrainienne. Ainsi les arguments des deux parties paraissaient compréhensibles et justifiables : l'Ukraine se basait sur la chute prévisible du prix du gaz, la Russie sur le prix du gaz actuel. Le conflit portait aussi sur d'autres enjeux, comme notamment le régime de transit et le gaz technique. Pour mettre un terme au conflit sur le gaz technique, un débat sur l'établissement d'un consortium des entreprises pour l'achat du gaz technique débuta au sein de l'UE.

Les cartes et tableau suivants parlent d'eux-mêmes : ils comprennent les informations des opérateurs russes et ukrainiens sur l'évolution des volumes de transit dans la période de crise, ainsi que la direction des flux gaziers : le reversement des flux d'Ouest en Est en Ukraine apparaît clairement, et compromet le transit Ouest-Est. La carte 6 montre les quantités importées et exportées par le réseau ukrainien, à la fin 2008 ; le tableau 4 met en évidence l'effondrement des flux jour par jour, dans le contexte de la crise gazière de janvier 2009 ; et la carte 7, la réversion des flux dans le contexte de la crise, des stockages de gaz à l'Ouest vers l'Est et le Sud, ce qui rendait tout transit impossible.

Carte 6. Le changement du mode opératoire du réseau de transport du gaz ukrainien (31.12.2008-1.1.2009)



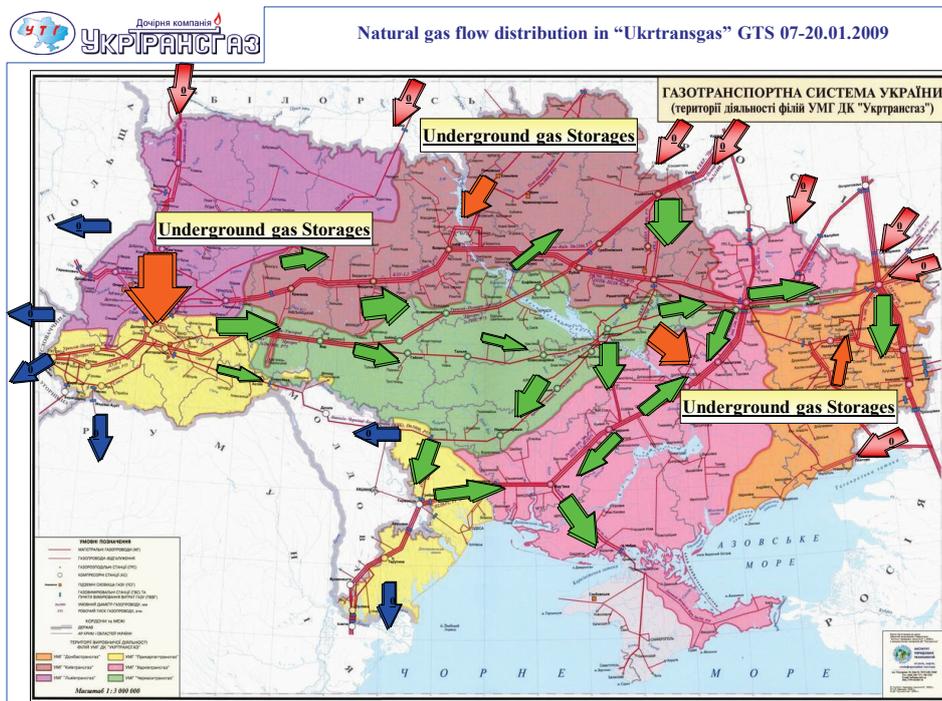
Source : UkrTransGas 2009.

Tableau 4. Développement des volumes de transit convenus entre le 1^{er} et le 10 janvier 2009 (millions de m³)

	Contract Volumes	Gazprom's Daily Transit Nominations/requests	Amounts approved by Naftogas	Actually Transited Volumes
01/01/09	298.8	252.9	252.9	252.6
02/01/09	298.8	262.8	242.2	233.6
03/01/09	298.8	225.8	218.0	215.8
04/01/09	298.8	244.8	209.8	205.8
05/01/09	298.8	268.7	180.9	178.5
06/01/09	298.8	248.8	59.5	28.6
07/01/09	298.8	272.8	0	0
08/01/09	298.8	301.7	0	0
09/01/09	298.8	288.6	0	0
10/01/09	298.8	288.3	0	0

Source : Présentation par S. Komlev, Gazpromexport, 3rd International Energy Summit "The Global Energy Market Following The Economic Crisis", Athènes, 19-20 mars 2009.

Carte 7. Flux du gaz dans le réseau de transmission gazier ukrainien entre le 7 et le 20 janvier 2009



Source : Ukrtransgaz.

Les deux contrats de janvier 2009 et les clauses qui fâchent

Finalement, une rencontre bilatérale des Premiers ministres Poutine et Timochenko, le 18 janvier, a mis un terme au conflit et un contrat fut signé par la suite, bien qu'immédiatement contesté par le président ukrainien louchtchenko. Le président en fonction n'a pas caché son intention de revoir les termes de l'accord, notamment sur les quantités à acheter à Moscou. Après la signature du contrat à long terme sur le transit et les fournitures, les livraisons reprurent le 20 janvier, et atteignirent, deux jours plus tard, un niveau normal pour ce qui est de l'UE.

Vu la polémique intra-ukrainienne sur les accords du 19 janvier, nous nous sommes permis de poser la question suivante à Bogdan Sokolovski, conseiller pour l'Énergie du président : « Pourquoi alors le Premier ministre a-t-il signé ? ». La réponse fut : « Les Tchèques étaient en ville, et ils ne voulaient plus partir [c'était la présidence tchèque de l'UE]. Et tout le monde était tellement énervé que nous avons fait au plus vite⁸⁴ ». Ces deux contrats ayant été publiés par la *Pravda* ukrainienne, les détails sont disponibles et connus⁸⁵. Un des progrès est que l'existence de deux contrats séparés sur le transit d'un côté et sur la livraison de l'autre supprime le lien commercial entre les revenus des marchés de transit et de fourniture. Les deux contrats comprennent également des clauses de révision qui permettent de nouvelles négociations au cas où une des deux parties considère qu'un changement important a eu lieu sur le marché du gaz européen. En cas de litige, l'arbitrage sera rendu – selon les règles de Cour internationale d'arbitrage de Stockholm. Au niveau du prix enfin, les contrats abolissent les prix fixes pour le gaz comme pour le transit, et l'indexent sur le prix du pétrole, avec toutefois un niveau supérieur à celui du prix communautaire, comme mentionné auparavant. Le contrat contient une clause supplémentaire qui oblige Naftogaz à rembourser les dettes de RosUkrEnergo à hauteur de 1,7 milliard d'euros : RosUkrEnergo est ainsi désormais exclu du commerce gazier entre les deux pays. Naftogaz obtient en échange les 11 milliards de m³ de gaz des stocks appartenant à RosUkrEnergo, mais se voit en situation de trésorerie difficile en mars.

L'étude de ce contrat fait apparaître une amélioration de la situation de Gazprom au détriment de l'Ukraine : la formule *take or pay* du contrat de fourniture oblige l'Ukraine, même en cas d'effondrement de la demande intérieure, à prendre ou à payer les fournitures. Cet

⁸⁴ Entretien à Kiev, 9 octobre 2009.

⁸⁵ www.pravda.com.ua/ru/news/2009/1/22/87168.htm « Gazovoe soglasenie Timochenko–Putina, Polnyi tekst » (Accord de gaz Timochenko–Poutine ; texte complet) consultation le 18 juillet 2009 ; texte complet en français dans *Enerpresse* (sur abonnement), n° 9762, 16 février 2009, www.enerpresse.com.

élément est particulièrement préoccupant, car le pays sera, conformément aux termes du contrat, contraint de consommer 52 milliards de m³ par an jusqu'en 2019 ; or, sa consommation a fortement chuté, à 33 milliards de m³ en 2009, et pourrait diminuer jusqu'à 25 milliards de m³ en 2010. En novembre 2009, une renégociation entre les Premiers ministres russe et ukrainien a modifié ces quantités initiales, fixées à un minimum de 27 milliards de m³ pour 2010. La Russie s'est également engagée aux termes du même contrat à ne pas appliquer la clause *take or pay* pour l'année 2009⁸⁶.

Le contrat de transit ne contient pas de clause similaire pour la Russie, clause qui aurait pu s'appeler *ship or pay* et établir que, si la Russie n'utilisait pas de manière convenue les infrastructures de transit, elle devrait tout de même s'acquitter des droits de transit. La Russie peut donc théoriquement et librement dévier, de façon arbitraire, ses livraisons, par exemple vers Jamal, Nord Stream ou South Stream, et isoler ainsi l'Ukraine qui se trouvera « à la fin du gazoduc ». Par ailleurs, en 2009 et 2010, Naftogaz paiera lourdement l'éviction de RosUkrEnergo du marché en remboursant une dette qui ne pourra être effacée que par les revenus de transit : réellement, les recettes matérielles de Naftogaz seront alors proches de zéro.

L'échéance du 7^e jour

Comme l'Ukraine doit régler son approvisionnement gazier tous les 7 du mois, le doute demeure grand quant à sa capacité à s'affranchir régulièrement de sa dette. À défaut, le pays devra payer toute l'année de consommation gazière par avance. Les paiements semblent garantis jusqu'en janvier, l'Ukraine pouvant utiliser encore une fois, en décembre, les droits de tirage spéciaux (DTS). Pour l'instant, Naftogaz a payé le gaz en octobre et en novembre, en utilisant les moyens tant du FMI que d'autres fonds, comme le fonds Kyoto⁸⁷. L'échéance de janvier préoccupe l'observateur européen, d'autant que le président ukrainien pourrait, dans un contexte de défaillance de la monnaie nationale, s'opposer à l'emploi des réserves internationales de la Banque nationale⁸⁸. Bien que l'impression d'argent par le biais des réserves internationales augmenterait l'inflation – cet argument est utilisé à juste titre par Viktor Iouchtchenko –, l'observateur critique ne peut néanmoins s'empêcher d'interpréter son refus potentiel dans le contexte de l'élection, et par rapport à sa bataille avec le Premier ministre qu'il souhaite discréditer.

⁸⁶ Interfax, 25.11.2009, Ukraine will not pay fine if it buys at least 27 bln cm of Russian gas in 2010.

⁸⁷ Information fournie à l'auteur par le conseiller pour l'Énergie Bogdan Sokolovski, en octobre 2009.

⁸⁸ <http://www.imf.org/external/np/sta/ir/ukr/eng/curukr.htm>. Réserves de la banque nationale ukrainienne, selon le FMI, en octobre 2009. À une ou deux reprises en été 2009 des réserves internationales ont été échangées en hryvnias, et passées par des banques ou le gouvernement à Naftogaz.

La polémique ukraino-ukrainienne et la renégociation des contrats

Le débat sur la renégociation des contrats quant à la clause des quantités, ainsi que quant à la rémunération du transit et une clause *ship or pay*, a débuté juste après la signature, en janvier, mais s'est amplifié à la fin de l'année. Une fois les contrats signés entre les Premiers ministres russe et ukrainien, le président louchtchenko a déclaré qu'ils étaient inacceptables à l'égard du prix du transit et des quantités fixées⁸⁹. Cette position a été adoptée par la suite aussi par Ioulia Timochenko, qui toutefois avait signé. Ainsi, le Premier ministre a fait savoir le 20 août 2009 que la dépendance au gaz russe diminuerait fortement dans les années à venir, grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique et en substituant au gaz d'autres sources d'énergie. Le 3 septembre 2009, Ioulia Timochenko a annoncé que, conformément aux accords oraux trouvés avec le Premier ministre russe Vladimir Poutine, l'Ukraine ne serait pas menacée de poursuites juridiques par la Russie si elle consommait moins en 2009 et 2010 : Moscou accepterait, à cause de la crise économique, une consommation de l'ordre de 33 milliards de m³ en 2009, et de 27 à 33 milliards de m³ pour 2010, en fonction de l'évolution de la situation économique⁹⁰. En novembre 2009, on assista à une nouvelle polémique : comme la facture gazière de Naftogaz doit être réglée tous les 7 du mois, et face au gel des crédits internationaux, la polémique entre le Premier ministre et le président ukrainiens a accru le risque d'un défaut de paiement de Naftogaz.

L'enjeu du « gaz technique »

Le « gaz technique », vieille dénomination soviétique à laquelle les milieux professionnels occidentaux préfèrent généralement celui du « gaz de fioul » (*fuel gas*), est nécessaire pour maintenir la pression réglementaire dans les gazoducs et dans les unités de compression. Pour le transit ukrainien de 120 milliards de m³ de gaz, 23 millions de m³ de gaz technique sont nécessaires, soit environ un cinquième du volume total. Conformément à l'accord de transit en vigueur, et en ligne avec la pratique internationale, Naftogaz devait fournir ce gaz avant et après 2009. Toutefois, avant la crise gazière de l'hiver 2008-2009, l'entreprise nationale ukrainienne n'acceptait plus ces modalités. L'accord de janvier 2009 rend l'Ukraine seule responsable des paiements du gaz technique.

⁸⁹ Source Enerpresse (sur abonnement), n° 9762, « Gros Plan : Les contrats entre Naftogaz et Gazprom bougent encore à Kiev », 16 février 2009, www.enerpresse.com.

⁹⁰ « L'Ukraine va acheter nettement moins de gaz russe que prévu en 2010 », AFP, 3 septembre 2009, cité par www.romandie.com.

De nouveaux acteurs après l'éviction de RosUkrEnergO ?

Sur le marché ukrainien, on observe l'apparition de nouveaux acteurs, moins puissants que RosUkrEnergO et s'apparentant donc plus à des opérateurs de niche, tel Gazprom Sbyt Ukraina. Cette filiale de Gazprom (à 100 %), qui a bénéficié de l'éviction de RosUkrEnergO, fournit aujourd'hui un quart des industries d'Ukraine, pour un volume déjà mentionné de 7,5 milliards de m³ avec l'accord du gouvernement, et au détriment de Naftogaz Ukrainy. Une autre entreprise, Rosgaz, est présente notamment dans les échanges avec la Hongrie. Basée dans le paradis fiscal de Zoug en Suisse – comme le sont aussi, d'ailleurs, South Stream, Nord Stream et RosUkrEnergO –, cette entreprise contribue à donner l'impression que la crise de janvier a certes évincé RosUkrEnergO – au moins pour l'instant et à un prix élevé – mais en laissant la place à de nouvelles entreprises au fonctionnement aussi opaque.

La faute à qui ?

Le conflit gazier qui s'est terminé le 19 janvier 2009 n'a connu que des perdants. Simon Pirani, développant les calculs stratégiques des politiques et des milieux des affaires, parvient aux conclusions suivantes :

- La Russie ambitionnait d'entraîner l'UE dans la crise, de la transformer en arbitre, de l'associer au projet du consortium gazier et de l'amener à soutenir soit le projet d'un consortium pour le réseau ukrainien, soit des initiatives en faveur des routes alternatives au transit par l'Ukraine.
- L'Ukraine a démontré avant tout l'absence d'unité nationale, notamment entre le président et son Premier ministre. Par conséquent les messages du gouvernement ukrainien ont été confus et aucune stratégie de marketing n'a été développée, à la différence de l'immense effort développé par Gazprom et la Russie, à travers leur bureau de lobbying à Bruxelles, Gplus. Pour Jonathan Stern et Simon Pirani, le calcul de l'Ukraine relève avant tout du très court terme, car on savait que les prix du gaz allaient chuter après l'effondrement de ceux de pétrole, et que gagner du temps équivalait ainsi à gagner de l'argent. Les autorités ukrainiennes étaient prêtes à sacrifier pour ce calcul l'image de leur pays comme pays fiable de transit⁹¹. On observe ici un certain coup de poker sur les prix du gaz, tout à fait compréhensible dans le contexte de la récession économique qui frappait fortement le pays. Le calcul ukrainien a été entaché

⁹¹ Pirani 2009, p. 39. D'après ce calcul tout à fait juste, l'Ukraine pouvait supporter plusieurs semaines d'interruptions de fournitures grâce à ses stocks, et le prix du gaz allait descendre à partir du mois de mars 2009.

d'erreurs : certaines industries, comme cela a été mentionné dans la partie sur l'arrière-plan économique, ont été isolées immédiatement de l'approvisionnement gazier, malgré les stocks existants.

- En ce qui concerne les intérêts des groupes privés, nous souhaitons présenter l'avis divergent de Simon Pirani et de Jonathan Stern, pour qui les intérêts particuliers et du commerce privé, des oligarchiques, etc., n'ont pas été décisifs dans le conflit. D'après les auteurs, Gazprom n'aurait pas accepté de telles pertes seulement pour soutenir Dmitri Firtach, par exemple⁹². Ce dernier, le plus grand perdant de la crise, est à considérer comme « élément secondaire » (Pirani 2009).

⁹² Pirani 2009, p. 41.

La relation UE-Ukraine

Comment la relation UE-Ukraine est-elle régie ? Depuis l'élargissement oriental en 2004, quatre États membres de l'UE sont voisins directs de l'Ukraine, avec laquelle nous partageons ainsi 1 600 kilomètres de frontières. Le cadrage des relations ukraïno-communautaires tel qu'il se présente aujourd'hui doit donc nous intéresser au premier chef, et nous permettre d'en déduire les options de réponse et les leviers européens disponibles. Si l'on cherchait à caractériser la relation UE-Ukraine de manière plus générale, on mettrait l'accent sur deux idées : la stratégie active motivée par l'engagement de l'Ukraine (*engage Ukraine*), ce qui signifie l'incitation de son adhésion aux réformes ; et la volonté défensive de l'UE de se protéger contre les conséquences de la mauvaise gouvernance, fût-ce à l'égard de la sécurité des approvisionnements, ou encore du gaspillage potentiel des fonds alloués au pays.

Aperçu d'ensemble

Juridiquement, la base de la relation est le *Memorandum of Understanding sur la coopération énergétique* (MoU énergie), signé en 2005 avec l'Ukraine. Ce dernier souligne les intérêts communs et la nécessaire convergence normative⁹³. Jusqu'à aujourd'hui (décembre 2009), quatre rapports rendent compte de la mise en œuvre du MoU énergie. Ils contiennent des éléments de contexte autant que des feuilles de route spécifiques concernant la sécurité nucléaire, les marchés du gaz et de l'électricité, du charbon ainsi que la sécurité de l'approvisionnement et le transit. Le sommet UE-Ukraine du 4 décembre 2009 a, quant à lui, ajouté un mécanisme d'alerte précoce en cas d'interruption des flux de transit, élément similaire à l'accord paraphé entre la Russie et l'UE, en novembre 2009 à Stockholm.

Les négociations UE-Ukraine sur un accord d'association et sur un accord de libre-échange sont déjà très avancées, et pourraient aboutir dès 2010, si l'Ukraine met en œuvre les éléments convenus. Les projets d'accord d'association tout comme celui sur le libre-échange contiennent des sections sur l'énergie.

⁹³ http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/mou_en_final_en.pdf.

La responsabilité institutionnelle communautaire pour la coopération avec l'Ukraine incombe, d'un côté, pour ce qui est de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de voisinage (PEV), à la direction générale Relations extérieures (DG Relex) et, de l'autre, à la direction générale de l'Énergie et des Transports (DG TREN). La première deviendra avec la deuxième Commission Barroso la DG Élargissement, et la seconde sera divisée en une DG Transport et une DG Énergie, avec, en plus, un commissaire Climat. Au niveau de la PESD, un Haut-Représentant vient d'être nommé, Catherine Ashton, qui sera également vice-présidente de la Commission européenne : le nouveau dispositif du traité de Lisbonne améliore ainsi la concertation Conseil/Commission sur le plan de la PESD. Un service diplomatique européen sera mis en place en 2010. Enfin, la représentation de la Commission à Kiev sera transformée plus tard en ambassade communautaire⁹⁴.

Outre le mandat PESD, des attributions non PESD représentent la dimension externe des politiques internes de l'Union européenne : ainsi, la DG TREN est responsable de la relation énergétique avec l'Ukraine. Il s'agit du directeur Politique générale, de l'unité P3 « Relations internationales énergétiques et élargissement », dirigé par Abreu Marquez et codirigé par Olivier Silla, du directeur C « Sécurité d'approvisionnement et marchés de l'énergie », dirigé par Heinz Hilbrecht, ainsi que de l'unité C1 « Politique énergétique et sécurité d'approvisionnement », dirigé par Jean-Arnold Vinois. Ce dernier est en charge du Groupe de coordination pour le gaz. Enfin, le directeur H1 s'occupe des questions de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et des relations internationales, et il faut rappeler ici que les fonds alloués pour le nucléaire civil dépassent de loin tous les autres fonds communautaires destinés à l'Ukraine. Un des organisations en charge de la transposition légale aux pays voisins de l'UE est la Communauté de l'énergie basée à Vienne. Elle cherche en effet à « engager » l'Ukraine sur la mise en œuvre du dispositif légal énergétique de l'UE⁹⁵.

⁹⁴ Pour le rôle et les détails du poste du Haut Représentant, cf. <http://www.europaforum.public.lu/fr/comprendre-europe/dossier-lisbonne/015-changements-inst/index.html>.

⁹⁵ Energy Community, Legal Framework, 1^{re} édition, Vienne, 2008.

L'évolution de la relation depuis l'indépendance

La relation entre l'UE et l'Ukraine débuta immédiatement après l'indépendance, avec une rencontre entre le président de la Commission, Jacques Delors, et le président ukrainien Leonid Kravtchouk, en septembre 1992. Déjà auparavant, le programme d'assistance technique pour les pays de la CEI (TACIS) était appliqué à l'Ukraine ; il fut suivi, en 1993, de l'ouverture d'une représentation communautaire à Kiev. Un accord de partenariat et de coopération fut paraphé en 1994 et entra en vigueur en 1998. Cet accord, qui peut être considéré comme la base de la coopération Bruxelles-Kiev, comprend des volets sur le commerce et les investissements, l'énergie, les enjeux nucléaires (notamment la sécurité du site de Tchernobyl), le blanchiment d'argent, le crime organisé et l'immigration illégale, ainsi que le transport, les sciences et l'éducation. L'Union européenne est devenue le plus grand bailleur de fonds pour l'Ukraine, avec plus de 1 milliard d'euros affectés au pays depuis 1991. Ce n'est qu'aux alentours de la « révolution orange » (2004) que l'aide américaine à l'Ukraine a dépassé celle de l'UE : elle se situera à la quatrième place des soutiens des États-Unis à un pays étranger. L'adhésion de l'Ukraine à l'OMC – à laquelle la Russie n'a pu adhérer jusqu'alors⁹⁶ – se passe dans le contexte d'une intensification des relations avec Bruxelles. Un nouvel accord de partenariat et de coopération est négocié, et des sommets au plus haut niveau ont lieu chaque année. Des négociations sur un accord de libre-échange sont entamées dès février 2008⁹⁷. L'Ukraine est également bénéficiaire de la politique européenne de voisinage qui comprend un plan d'action spécifique⁹⁸. La PEV connaît depuis 2008 une nouvelle évolution qui la divise, en quelque sorte, en une stratégie pour les pays de l'Europe orientale – le partenariat oriental – d'un côté, et l'Union pour la Méditerranée (UPM) de l'autre⁹⁹. Des sommets réguliers au plus haut niveau font partie du partenariat, comme celui du 4 décembre 2009. L'Ukraine considère le partenariat oriental comme un élément complémentaire, mais non comme le cadre de la relation avec l'UE.

⁹⁶ Un nouveau retard pour la Russie est dû à la revendication de son Premier ministre en été 2009 de faire adhérer ensemble la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan, liés par une union douanière. Cette revendication est toutefois rejetée par le président russe, qui table sur l'entrée en 2010. <http://www.romandie.com/infos/news2/091113194705.yc88qqjo.asp>.

⁹⁷ Détails et textes sur http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/chronology/index_en.htm.

⁹⁸ Rapports et mises à jour sur http://ec.europa.eu/world/enp/documents_fr.htm#2.

⁹⁹ Cf. S. Nies et K. Longhurst, « Recasting Relations with the Neighbors: Prospect on Eastern Partnership », *Europe Visions*, n° 4, Ifri 2009, disponible sur http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_Visions_4.pdf.

Elle déplore aussi le fait qu'elle soit mise dans un « paquet d'intégration » avec la Moldavie, qu'elle estime bien différente, et qui se considère, de plus, comme un pays des Balkans occidentaux¹⁰⁰.

Enfin, les relations sont actuellement tendues, dans l'attente d'une stabilisation après l'échéance de l'élection – voir notamment les ajournements, reproches, frustrations et polémiques importantes lors du sommet UE-Ukraine du 4 décembre 2009 à Kiev¹⁰¹.

Coopération énergétique

Des fonds d'un montant total de 157 millions d'euros ont été alloués pour la réforme du secteur de l'énergie du pays¹⁰². Il faut mentionner ici, même si la relation n'est qu'indirecte avec l'Ukraine, la mise en place, en 2007, de l'*Energy Early Warning Mechanism* avec la Russie. Ce protocole, conçu pour éviter des surprises dans les interruptions de fourniture, a été de nouveau renforcé fin 2009, lors du sommet UE-Russie, à Stockholm. L'Ukraine, qui a ratifié le traité sur la Charte de l'énergie en 1998, en fait partie depuis 1999¹⁰³. L'interruption des fournitures en janvier 2009 constitue-t-elle une violation du traité de la part de l'Ukraine ? On ne saurait le prétendre, la Russie n'ayant jamais ratifié le document, et ayant même annoncé vouloir le quitter¹⁰⁴. Ni Moscou ni Kiev n'ont utilisé le mécanisme d'arbitrage prévu par la Charte en cas de crise.

En termes d'intégration institutionnelle, l'Ukraine a obtenu en novembre 2006 le statut d'observateur au sein de la Communauté de l'énergie¹⁰⁵ et y négocie son adhésion à part entière depuis novembre 2008. Bien qu'un mémorandum ait été signé le 7 octobre 2009 entre le ministre ukrainien des Hydrocarbures et de l'Énergie et la Commission, l'adhésion, qui paraît désormais retardée et conditionnelle, n'a pas eu lieu, comme cela était initialement prévu, le 18 décembre 2009. Comme pour la Moldavie, l'adhésion ukrainienne sera liée à des conditions devant être remplies avant l'adhésion à part entière.

La Communauté de l'énergie, qui a pris de l'importance récemment, dans le contexte de la crise gazière de 2009, compte sept pays de l'Europe du Sud-Est, la Communauté européenne, 14 pays membres de l'UE, ainsi que quatre autres observateurs (aux côtés de

¹⁰⁰ Vasili Filipcuk, Ifri, 1^{er} décembre 2009.

¹⁰¹ <http://www.romandie.com/ats/news/091204163452.osj5zp65.asp>.

¹⁰²

http://ec.europa.eu/external_relations/ukraine/docs/ukraine_eu_joint_evaluation_2008_en.pdf.

¹⁰³ <http://www.encharter.org/index.php?id=61>.

¹⁰⁴ <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/08/06/01011-20090806FILWWW00403-russie-rejet-de-la-charte-sur-l-energie.php>.

¹⁰⁵ Le nom a été récemment revu pour devenir « Communauté de l'énergie ».

l'Ukraine) – la Géorgie, la Turquie, la Norvège et la Moldavie. L'objectif de l'institution mise en place en 2005 à Athènes est de créer un cadre stable de régulation et de marché pour le secteur de l'énergie, en se rapprochant des normes et pratiques de l'UE¹⁰⁶.

L'accord du 23 mars 2009

Comme cela a été évoqué, l'UE a dû abandonner son rôle d'observateur durant la crise en janvier 2009, pour devenir partie prenante. Ce changement d'attitude, clairement souhaité par la Russie, fait toujours partie des priorités de Moscou. L'UE avait ainsi mis en place un groupe de monitoring du transit¹⁰⁷. Elle avait également dépêché sur place, en juillet, un groupe d'experts pour vérifier les quantités disponibles dans les stocks ukrainiens¹⁰⁸.

En mars 2009, une conférence sur la modernisation du réseau de transit gazier ukrainien a eu lieu à Bruxelles. Cette conférence internationale d'investissement a été conçue et réalisée par la DG RELEX de la commissaire Bénita Ferrero-Waldner, notamment à l'initiative de l'unité de sécurité énergétique et avec un concours moindre de la DG TREN. Le fait que les organisateurs aient réussi à faire converger le président et le Premier ministre ukrainiens constitue un succès non négligeable. Une déclaration commune entre l'UE et l'Ukraine a été rendue publique à l'issue de la réunion. Elle comprend un volet coopération à l'égard de la modernisation et du développement du réseau de transit, à ses conditions, sans fixer un calendrier précis. Le document évoque également l'entrée souhaitée de l'Ukraine dans la Communauté de l'énergie¹⁰⁹.

La conférence du 23 mars 2009, quoique volontariste et utile, a souffert d'un manque de concertation au préalable entre les services de la Commission ; elle a été critiquée par quelques pays européens, notamment l'Allemagne et son actuelle chancelière. Une telle approche volontariste et de promotion d'un scénario aurait dû s'assurer au préalable du soutien au moins de la Commission, afin d'éviter des prises de position contradictoires, susceptibles d'éroder la fragile politique énergétique européenne. L'UE doit tout faire pour harmoniser

¹⁰⁶ http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Stakeholders/Observers.

¹⁰⁷ http://www.gazprom.ru/news/2009/01/121800_33574.shtml.

¹⁰⁸ « Gaz : accord de financement entre Kiev et les institutions internationales », AFP, 31 juillet 2009, <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5hjVooXFSNCIQrSpS-GE1zuCFdLA>.

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/external_relations/energy/eu_ukraine_en.htm et http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/joint_declarati_on_en.pdf (texte de la déclaration commune).

le dispositif de la politique extérieure de l'énergie lors de la mise en place de la nouvelle Commission, et ne pas laisser le sujet devenir une pomme de discorde non seulement en son sein, mais aussi, potentiellement, entre le Conseil – Haut-Représentant et nouveau service diplomatique européen – et la Commission.

Les crédits communautaires en 2009

Nous assistons actuellement à un ajournement important des crédits prévus pour l'Ukraine, à la fois de la part de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et du FMI. Comme cela a été évoqué dans la partie sur l'arrière-plan économique, les bailleurs de fonds européens et internationaux (Banque européenne d'investissement [BEI], BERD, FMI) s'étaient mis d'accord fin juillet 2009 pour octroyer des prêts à l'Ukraine, consécutivement à une lettre d'engagement du Premier ministre ukrainien Timochenko à José Manuel Barroso, acceptant les réformes du marché gazier de l'Ukraine, et notamment l'augmentation interne du prix du gaz. Toutefois, l'absence d'actes suivant les signatures a amené la BERD à renoncer à un prêt de 300 millions d'euros pour Naftogaz, et le FMI à geler la quatrième tranche de son crédit¹¹⁰.

Conclusion et recommandations

L'UE ne peut prétendre à un rôle d'observateur extérieur du conflit russo-ukrainien, comme elle l'affirmait encore fin 2008, au moment où la crise a éclaté. Elle se trouve aujourd'hui *a fortiori* « engagée », voire même « otage » de la problématique ukrainienne. Si elle a pu gérer la crise de janvier 2009 de façon efficace, c'est en partie grâce à des circonstances positives, comme l'abondance de gaz sur les marchés mondiaux, due à la récession mondiale, ainsi qu'à la chute de son prix. Il n'est plus question d'impartialité mais de concevoir des solutions pour sortir durablement de cette situation inconfortable et de participer à la mise en place de conditions.

La politique communautaire est premièrement « défensive » ; elle vise la protection de la zone exposée aux interruptions par le biais de la solidarité, de la transparence et de la coopération. Les méthodes utilisées pour atteindre ces objectifs sont les mécanismes déjà mentionnés avec les pays tiers (comme le mécanisme d'alerte précoce avec la Russie), la coopération interne par le biais du groupe de coordination pour le gaz, ou encore des subventions aux

¹¹⁰ <http://www.romandie.com/infos/news2/091117150605.dcm3ztt4.asp>.

infrastructures visant à améliorer la sécurité des pays les plus fragiles. Le projet de règlement sur la sécurité du gaz 2004/67 (juillet 2009) cherche également à améliorer le dispositif de gestion de crise, mais doit d'abord être approuvé par le Parlement européen et le Conseil, ce qui se fera au plus tôt sous présidence espagnole, au premier semestre 2010¹¹¹. La régulation sur la sécurité du gaz prévoit en effet un mécanisme en trois étapes en cas d'interruption d'approvisionnement : celui-ci prescrit d'abord de demander aux entreprises, puis aux États, d'assurer l'approvisionnement, et enfin de recourir à une forte concertation au niveau européen. Toutefois, des critiques sur le projet de la régulation déplorent son zèle administratif et inutile et son mode de règlement qui n'apporterait rien de nouveau au dispositif existant.

La politique communautaire cherche deuxièmement à engager l'Ukraine, mais elle a dû rendre à l'évidence de la nécessité de la longue durée, de la fermeté. Le fait qu'elle ne soit pas la seule, mais qu'au contraire, les expériences des bailleurs de fond internationaux ressemblent à la sienne, ne peut guère consoler l'UE sinon l'amener à renforcer sa concertation avec les autres acteurs occidentaux. L'attente des résultats de l'élection, ou encore d'une meilleure adhésion de Kiev au programme, mettra-t-elle en danger la sécurité énergétique de l'UE ? Renforcera-t-elle la vulnérabilité du pays et facilitera-t-elle une possible influence grandissante de la Russie ? L'UE doit en même temps se garder de succomber à une polarisation noir et blanc, déjà évoquée dans l'analyse de la situation politique : il existe des milieux russophones intéressés par le rapprochement normatif de l'Ukraine avec l'UE et il faut donc plus encore qu'auparavant dialoguer avec ces milieux¹¹². Il s'agit en effet d'un jeu stratégique multi-dimensionnel, multi-acteurs. Après des mois d'hésitation, entre l'été et l'hiver 2009, la réponse communautaire et internationale a été claire : nous préférons prendre des risques que de continuer à verser des crédits sans contrepartie. Sans la contrepartie en question, la situation ukrainienne deviendra encore plus précaire, les risques seront encore plus grands et l'adhésion ne sera jamais au rendez-vous – une adhésion qui ne serait pas non plus consacrée par une signature du traité instituant la Communauté de l'énergie car il semble, là aussi, que l'UE préférerait attendre, en espérant de meilleures conditions de mise en œuvre, dès 2010. Un fort risque existe que quelques États membres préfèrent opter pour une relation plus étroite avec la Russie et négligent l'enjeu ukrainien.

L'UE ignore la date de la prochaine crise de transit mais est consciente de compter dans son voisinage un pays en quasi-faillite.

111

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1153&language=en>.

¹¹² L'entreprise DTEK est par exemple représenté maintenant à Bruxelles (Burson et Marsteller), et l'oligarque Akhmetov soutient activement la présence de l'Ukraine à Bruxelles.

Avec ou sans crise de transit, une grave crise ukrainienne existe. Promouvoir la sécurité et la solidarité gazière à l'intérieur du marché commun s'impose dans l'intérêt propre de l'UE. Agir dans le contexte de voisinage double – Russie/UE – sans disposer aujourd'hui d'instruments très pertinents requiert du génie diplomatique.

Quatre scénarios

L'Ukraine : un pays de transit dans l'impasse ? Considérant la situation politique et économique de ce pays, les échéances à venir, la volatilité de la relation russo-ukrainienne et la faiblesse actuelle d'une politique énergétique extérieure européenne, quelles sont les interrogations les plus pertinentes, ainsi que les scénarios probables ? Enfin, comment l'Union européenne devrait-elle se placer dans ce contexte ?

Les trois interrogations majeures portent actuellement sur :

- *la fiabilité de l'engagement ukrainien* face aux bailleurs de fonds européens et internationaux (IFI) et au remaniement du marché gazier. Dans ce contexte, sera-t-il possible de réorganiser le moloch Naftogaz ou arrivera-t-il à se soustraire à tout changement ? La fiabilité ukrainienne aura évidemment un impact décisif sur l'attitude des bailleurs de fonds, dont Kiev dépend désormais, eu égard à la grave crise économique. La fiabilité sera le seul remède contre « l'Ukraine fatigue » visible dans les milieux des gouvernements étrangers, laquelle pourrait s'avérer très dangereuse pour un pays si largement dépendant des autres. Le gouvernement actuel fait preuve d'un nouveau type de comportement politique, la « gouvernance spot » déjà mentionnée. Toutefois, au-delà de la solution des problèmes à très court terme, il est indispensable que Kiev agisse dans une perspective à long terme, ce qui ne semble déjà plus être le cas aujourd'hui en raison des omissions des dernières années et de la dette pyramidale résultant de la mauvaise gouvernance et de la crise économique. Dans ce contexte, la situation est aujourd'hui beaucoup plus dramatique qu'elle ne l'était en 2006 ;
- *le rendez-vous éventuel d'une nouvelle coupure gazière en hiver 2009-2010*. La volatilité de la situation se poursuivra-t-elle ? Quel est le potentiel explosif de la remise en question du contrat du 19 janvier ? Le gouvernement arrivera-t-il à s'affranchir des factures mensuelles de gaz russe ? Si une nouvelle crise paraissait peu probable en septembre et en octobre, l'UE, entièrement prise par surprise en 2006, et encore partiellement en 2009, fut alarmée en novembre par la dégradation des relations russo-ukrainiennes et les contradictions dans les récits des responsables politiques, tant à Kiev qu'à Moscou. En dehors de l'Ukraine et de la Russie, nous nous orientons par le souvenir du passé récent, et ne cessons de comparer les situations : en octobre 2008 il y avait ceci, en octobre 2009 cela. Nous constatons, par exemple, qu'une parfaite entente entre loulia

Timochenko et Vladimir Poutine¹¹³ en 2008 n'avait pas empêché la dégradation rapide advenue par la suite et la crise de janvier 2009. Après l'accord Poutine-Timochenko sur l'aménagement des contrats gaziers du 19 janvier 2009, le calme est revenu sur la scène internationale. Et la position selon laquelle il n'y aura pas une nouvelle crise est renforcée par le fait que le consommateur européen ne pourrait que gagner en cas de crise, sauf s'il y avait un hiver particulièrement froid : en effet, les stocks sont remplis, l'écart entre le gaz naturel liquéfié (GNL) et donc le prix du spot d'un côté et le gaz des gazoducs d'un autre est maximal. Une interruption de livraisons fournira des arguments aux entreprises partenaires de Gazprom pour éviter le *take or pay* de 2009. Gazprom perdra beaucoup d'argent, ce qui amène certains experts à prétendre que l'entreprise aura économiquement intérêt à livrer à l'UE même si l'Ukraine n'honore pas sa facture en janvier 2010 ;

- *le résultat du scrutin du 17 janvier-7 février 2010* et son impact ou non sur l'orientation géopolitique et sur la gouvernance du pays, les réformes entreprises ou non.

Dans cette partie seront présentés *quatre scénarios* qui se focaliseront sur le choix ukrainien concernant la gouvernance du réseau de transit gazier (RTG) du pays. La réponse donnée à cette question est d'une forte valeur symbolique. « Et elle sera décidée vite, d'une manière ou d'une autre » (Max Alier).

Le premier scénario, le scénario de l'impasse, est celui de la continuation de la situation actuelle, sans changement de gouvernance, infesté de polémiques politiques internes et soumis à la volatilité de la relation avec la Russie. Ceci correspondrait à des solutions à court terme et au coup par coup, et à un enlèvement du pays dans la crise actuellement en cours, avec un impact très négatif sur l'UE comme client gazier. Les voies alternatives au transit ukrainien trouveraient alors un soutien de plus en plus important, un choix qui serait d'autant plus aberrant que d'importantes surcapacités de transport et de gaz s'annoncent pour les années à venir¹¹⁴.

Le deuxième scénario, celui du consortium Est-Ouest, ou trilatéral, est basé sur le constat d'une impossibilité ukrainienne à gérer sa crise. Il propose la mise en place d'un consortium trilatéral qui prendrait en bail le réseau gazier ukrainien, pour le mettre ainsi à l'abri de sa détérioration et garantir les investissements et les flux gaziers sans interruption. Cette structure bien gérée aurait également un impact positif sur la gouvernance de l'Ukraine, améliorée d'ailleurs par son adhésion aux institutions telles que la Communauté de l'énergie. La Russie, quant à elle, et du fait qu'elle participerait au consortium,

¹¹³ Mémoire Poutine-Timochenko d'octobre 2008 ; cf. l'analyse de Pirani 2009, p. 13-14.

¹¹⁴ AIE 2009, UE Baseline Scenario 2010 (DG TREN Forecast Unit).

devra être encadrée afin de l'empêcher de poursuivre une politique de récupération des infrastructures soviétiques.

Le troisième scénario, ou scénario oriental, est celui d'un rapprochement définitif russo-ukrainien qui aurait comme conséquence une réussite de Gazprom et du Kremlin dans leur ambition d'acquérir une partie des infrastructures gazières ukrainiennes, éventuellement contre des avoirs ukrainiens dans les gisements russes. Un tel scénario pourrait être mis en œuvre autant par une présidente Timochenko que par un président Ianoukovitch, ou encore par une alliance des deux.

Enfin, *le quatrième scénario, le scénario occidental*, s'inscrit dans la logique de la conférence sur la modernisation du réseau du 23 mars 2009, et des accords entre l'Ukraine et les bailleurs de fonds européens et internationaux de fin juillet 2009. L'Ukraine choisirait alors un ancrage occidental, adhérerait à la Communauté de l'énergie et mettrait en œuvre des standards communautaires. Différent des deuxième ou troisième scénarios, il n'y aurait dans ce quatrième cas ni consortium ni possession ou bail, mais simplement le financement de la modernisation, projet par projet. Ce scénario, qui ne s'inscrit visiblement pas dans la logique de la « révolution orange », paraît aujourd'hui le plus probable, en raison de l'effondrement de l'esprit « orange » tant en Ukraine qu'en Europe occidentale.

Ces quatre scénarios seront développés dans les pages qui suivent, avec, pour chacun d'entre eux, une présentation historique et une description des intérêts qui lui sont liés, ainsi que la probabilité et les arguments qui le favorisent à l'heure actuelle.

1. Scénario d'enlissement

La situation actuelle présente la possibilité sinon d'une dégradation politique et économique continue de la position stratégique de l'Ukraine à long terme, tout au moins de la persistance du malaise actuel. Les ingrédients de l'enlissement découleraient de la poursuite d'une politique confuse ainsi que du clientélisme irresponsable reniant l'intérêt commun. Tel serait le cas, par exemple, si Kiev ne parvenait pas à respecter ses contrats signés ou ses obligations vis-à-vis des bailleurs de fonds internationaux.

Il est presque certain que l'élection présidentielle n'apportera aucune nouvelle stabilité politique, et que la confiance nationale et internationale ne sera pas rétablie. D'autres élections suivront et transformeront l'année 2010 en année de campagne et de populisme. L'opinion internationale s'habitue à l'image d'un pays à faible gouvernance qu'il vaudra mieux contourner. Un syndrome de « l'Ukraine fatigue » verra le jour et ceux qui le ressentiront n'hésiteront pas à renforcer leur coopération avec la Russie. Les polémiques internes continueront, tout en intéressant de moins en moins les

observateurs extérieurs. Sur un plan énergétique et sur celui de sa relation avec la Russie, l'Ukraine continuera à remettre en cause l'accord du 19 janvier 2009 et notamment les frais de transit, ainsi que la formule du *take or pay*. Elle obtiendra gain de cause, mais la hausse des prix de transit compromettra davantage la voie de transit ukrainienne, et renforcera la légitimité des voies alternatives, plus modernes, moins chères et plus sûres.

L'UE déclarera comme priorité la diversification des routes. Le marché du gaz européen sera sujet à une profonde transformation, en partie liée à la problématique ukrainienne. Pour des raisons de sécurité des approvisionnements et de solidarité conforme au dispositif du traité de Lisbonne, les interconnexions seront développés.

Quelques gazoducs alternatifs au transit ukrainien existent déjà, avec Jamal-Europe – ouvert en 1999 et passant par la Biélorussie et la Pologne (bien que les relations Russie/Biélorussie ne soient pas non plus des meilleures, actuellement), avec une capacité de 33 milliards de m³ par an – et Blue Stream – ouvert en 2003 et 2005, qui relie la Russie à la Turquie par la mer Noire, avec un volume actuel de 16 milliards de m³ par an. Pour l'instant, Blue Stream n'approvisionne que le marché turc.

Le prochain gazoduc réalisé sera sans doute Nord Stream, un lien direct par la mer Baltique entre la Russie et l'Allemagne, puis le marché européen, avec un volume final, pour deux gazoducs parallèles, de 55 milliards de m³. Ce projet est aujourd'hui le plus abouti : les études de faisabilité ont été accomplies et il a reçu l'acceptation des pays concernés par la trajectoire marine. Nord Stream est cependant moins alternatif au transit ukrainien que le projet South Stream, qui se heurte toutefois à son surcoût, de l'ordre de 20 milliards d'euros. South Stream reliera la Russie à l'Europe du Sud-Est *via* la mer Noire, sans passer par la Turquie. Ce gazoduc d'une capacité de 31 milliards de m³ – et de 63 pour deux tubes parallèles – peut être considéré comme un projet concurrent du projet Nabucco de l'UE qui vise, lui aussi, à contourner la Russie et à établir un lien direct entre la région caspienne, l'Asie centrale et l'UE.

Il faut toutefois souligner ici qu'il n'existe pas d'alternative à court terme, au moins pas avant cinq ans, au transit ukrainien. Ce constat se justifie par la récession actuelle qui met à mal les investissements dans les infrastructures, ainsi que par les accords à long terme entre les entreprises européennes et Gazprom. Ces derniers s'étalent jusqu'à 2025 ou 2035 et mettent ainsi en question le projet Nabucco pour lequel il serait nécessaire – à condition que les sources soient effectivement disponibles – de faire face à la contrainte de conclure de nouveaux contrats. Enfin, l'avenir de la consommation gazière européenne est incertain puisque l'on observe une baisse importante de la demande énergétique due à la crise, que l'on s'attend à des modifications du mix énergétique entraînées par les inquiétudes sur la sécurité des approvisionnements, et que, pour finir, on s'engage sur la

voie de la *décarbonisation* de l'électricité déjà en cours, consécutive à la préoccupation climatique.

Une nouvelle coupure gazière aura lieu au cours de l'hiver 2009-2010, juste avant l'élection présidentielle. D'autres crises gazières suivront entre 2011 et 2014, mais l'UE sera de mieux en mieux préparée et des voies de contournement seront mises en place, prêtes à fonctionner dès 2015. Les élections de 2010 se focaliseront alors sur la défaillance des représentants de la « révolution orange », les fonctionnaires actuellement en poste. Le Kremlin tentera de promouvoir un sentiment de nostalgie postsoviétique et des perspectives économiques meilleures si la coopération est renforcée, par le biais, par exemple, d'une union douanière. Quel que soit le camp qui remporte la victoire, aucune orientation ne pourra clairement se distinguer et l'impression d'un pays déchiré se renforcera.

La quatrième tranche du crédit FMI qui avait été reportée en décembre 2009 sera définitivement annulée en l'absence de mise en œuvre des multiples engagements et accords internationaux signés. Aucune réforme du marché gazier et énergétique n'aura lieu. D'autres bailleurs de fonds européens et internationaux reverront leur soutien à la baisse et seront tentés de désigner la Russie comme seule puissance capable de réorganiser l'Ukraine et de lui apporter du soutien. Les projets de gazoducs de contournement ainsi que les projets des terminaux GNL se préciseront, et pousseront à terme l'Ukraine hors du jeu énergétique européen. Le pays sera donc à la merci de l'instabilité, sur le plan tant économique que politique, et l'absence de recettes provenant du transit le fragilisera davantage, tout comme la dépendance de son voisin de l'est. Son modèle économique ne pourra être poursuivi. Un éventuel essor du secteur agricole, les métaux et l'acier ainsi que les apports financiers des millions d'émigrés deviendront des éléments économiques majeurs.

Évaluation

Le résultat de l'élection présidentielle s'avère décisif pour ce scénario : l'Ukraine disposera-t-elle d'un gouvernement capable de mettre fin à des années d'ajournement de réformes ?

2. Scénario du consortium trilatéral

Le projet du consortium trilatéral prévoit la participation tant de Naftogaz que de Gazprom, ainsi que des entreprises de l'UE.

Sous la forme d'une coopération public-privé, la coopération trilatérale s'organisera selon différentes formules contractuelles : un contrat de management, un contrat de concession, voire la vente d'une partie du réseau. Toutefois, les objections ukrainiennes, notamment suite à la loi de novembre 2007 qui confirme la propriété nationale du

réseau gazier, représenteront un obstacle pour toutes les options hormis celle de contrat du management.

Elena Gnedina et Michael Emerson (2009) évoquent la possibilité d'un consortium 30/30/30/10, avec les partenaires Gazprom et Naftogaz ainsi que des entreprises européennes à parts égales, et enfin la BERD qui, avec 10 %, jouera le rôle d'un arbitre soucieux de la bonne gouvernance.

Évaluation

Un consortium trilatéral pourrait constituer la réponse à l'indécision ukrainienne quant à son choix oriental ou occidental, en permettant justement au pays de ne pas choisir. En même temps, la complexité du groupe, le potentiel du conflit russo-ukrainien et l'initiative parallèle des deux belligérants d'impliquer l'UE comme arbitre pourraient compromettre la coopération dès le départ.

3. Scénario oriental

L'Ukraine a joué un rôle clé dans le développement du secteur gazier de l'Union soviétique, ce qui explique son rôle prépondérant en tant que pays de transit, mais aussi de production et de stockage. La proportion de la production ukrainienne par rapport à celle de l'Union soviétique avait représenté 30 % dans les années 1960, pour tomber à 12 % dans les années 1980¹¹⁵. Les infrastructures gazières et même électriques de l'Ukraine présentent, par rapport aux zones de consommation, des incohérences évidentes. Le maintien de la structure actuelle et une relation distante avec la Russie s'avèrent ainsi difficilement conciliables, comme l'a montré la crise gazière de janvier : la contradiction gazière du pays – consommation à l'est, stockages à l'ouest – était devenue un véritable talon d'Achille et a mis Kiev devant le choix entre « couper le transit » ou « renoncer à l'approvisionnement du Donbass ».

La Russie poursuit depuis les années 1990, et plus encore depuis les années de la présidence Poutine, à partir de 2000, une stratégie de récupération des réseaux de transit dans les anciennes républiques soviétiques. En rapport avec l'Ukraine, nous avons assisté à toute sorte d'échanges réels ou proposés, comme celui de la dette contre des infrastructures ou même la flotte de la mer Noire et les armes nucléaires, à partir de 1993. En 1994, des accords furent passés sur la privatisation du secteur énergétique ukrainien, ce qui aurait dû rendre possible la participation russe. Toutefois, ces accords

¹¹⁵ Pour une présentation détaillée, cf. Pirani 2007, p. 17, chapitre « Gas in Ukraine ».

furent annulés par un Parlement échauffé par Ioulia Timochenko et en raison d'un éventuel contrôle des infrastructures par les Russes¹¹⁶.

Les tentatives russes d'une prise de participation dans le réseau ukrainien ont ainsi connu plusieurs épisodes, dont aucun n'a été couronné de succès. La manœuvre russe était généralement présentée sous la forme de projet d'un « consortium du gaz », comme lors du communiqué conjoint de Leonid Koutchma, Vladimir Poutine et Gerhard Schroeder en juin 2002, approuvé par la suite dans un accord russo-ukrainien au niveau des Premiers ministres en octobre de la même année. Ce consortium, créé en novembre comme entité légale ukrainienne, appartenait à parties égales (50/50) à Naftogaz et Gazprom. Des négociations incluant aussi Ruhrgas en avril 2003 n'aboutirent sur aucun accord : le point d'achoppement concerna surtout la volonté russe de voir le consortium prendre la concession entière du réseau de transport gazier – ce que Naftogaz refusa. Bien que l'idée n'ait pas abouti, mais toujours en vue de la stratégie de diversification russe, le président ukrainien Iouchtchenko proposa en octobre 2006 une reprise des négociations sur le consortium trilatéral russo-germano-ukrainien¹¹⁷. Encore une fois rien n'avança, en raison notamment de l'opposition ukrainienne à un projet avec Moscou.

Une nouvelle option fut proposée en février 2007 par le président Poutine, prévoyant un échange du contrôle par le consortium du système de transport gazier ukrainien contre des avoirs ukrainiens dans les gisements russes. Un accord fut conclu avec le Premier ministre de l'époque, Viktor Ianoukovitch¹¹⁸. Ce dernier espérait obtenir le maintien des prix gaziers en échange d'une participation russe au réseau gazier ukrainien. Suite à cette tentative, la députée Ioulia Timochenko proposa une loi à la Rada qui interdisait toute privatisation des gazoducs d'exportation. Cette loi, adoptée le 6 février 2007 à la quasi-unanimité, semble constituer depuis une sorte de dogme religieux¹¹⁹. Ces multiples projets sont révélateurs d'une volonté de part et d'autre de surmonter la situation telle qu'elle se présente depuis la fin de l'URSS. Leur échec démontre à la fois les réticences ukrainiennes et la difficulté culturelle à « normaliser » les relations à travers ce type de démarche.

Une coopération russo-ukrainienne dans la gestion du réseau de transit gazier ukrainien pourrait théoriquement prendre plusieurs formes :

- la privatisation et l'acquisition des parts du réseau par Gazprom : un rapprochement russo-ukrainien, s'il était modelé d'après

¹¹⁶ Pirani 2007, p. 20.

¹¹⁷ Pirani 2007, p. 87.

¹¹⁸ Dubien 2007, p. 16, « Le consortium gazier ou l'éternel retour ».

¹¹⁹ Pirani 2007, p. 89.

l'accord de la fin 2006 entre la Biélorussie¹²⁰ et la Russie, ou bien d'après celui liant l'Arménie et la Russie, impliquerait la privatisation du réseau de transit – ce développement est très peu probable ;

- un consortium de cession pour une période déterminée, composée de 50 % par Gazprom et 50 % par Naftogaz : cette solution pourrait toutefois, comme par le passé, se heurter à la résistance à tout contrat sur le réseau gazier susceptible d'être perçu comme une atteinte à la propriété nationale ;
- enfin un consortium pourrait comprendre un partenaire mineur, par exemple allemand, ce qui ferait diminuer, dans la perception de certains pans de la classe politique et de l'opinion publique, le risque russe, mais qui se heurterait, lui aussi, à l'impératif de la propriété nationale.

Évaluation

L'exemple biélorusse montre que la participation de Gazprom dans la propriété de l'infrastructure ne garantit pas des prix avantageux à long terme. Il paraît aujourd'hui peu probable que l'entrée russe dans la gestion du réseau ukrainien, si elle avait lieu, s'accomplisse par le biais de la privatisation. Elle pourrait plutôt se faire par un consortium et un contrat de cession des droits pour une période déterminée. Mais, encore une fois, la crise économique rythmera les positions que prendront les élites politiques ukrainiennes, et l'attitude de la population. Il faut également souligner qu'aucun investisseur, ni non plus la Russie, ne sera prêt à investir dans le RTG tant qu'il sera inséparablement lié à l'entreprise opaque et endettée Naftogaz. Une coopération avec la Russie présenterait l'avantage pour l'Ukraine de ne pas se trouver immédiatement contrainte de changer son modèle économique, ni l'efficacité énergétique, ni les règles et les normes, comme ce serait en revanche le cas dans le cadre d'une coopération avec l'Union européenne. Elle pourrait, en outre, opter pour la mise en place de nouvelles centrales nucléaires en étroite coopération avec

¹²⁰ Cas biélorusse : cet accord de fournitures et de transit conclu pour une durée de cinq ans retarde l'application du prix européen à la Biélorussie jusqu'en 2011. Le prix du transit a été augmenté de 0,75 dollar à 1,45 par 1 000 m³/100 km, de 2006 à 2007. Mais l'aspect le plus important est la vente de la moitié du réseau de Beltransgaz pour un prix de 2,5 milliards de dollars, à payer à Minsk en quatre parties égales et en liquide, entre 2007 et 2010. De manière progressive, chaque fois de l'ordre de 12,5 %, Gazprom prendra ainsi des parts de Beltransgaz, pour arriver, le 1^{er} juin 2010, à 50 % de la propriété du réseau. Une joint-venture possédera le réseau biélorusse et ce sera seulement à cette condition que la Biélorussie continuera de recevoir le gaz russe au prix russe. La privatisation de Beltransgaz avait été obligatoire pour Minsk, conformément aux termes d'un accord intergouvernemental avec Moscou sur l'union douanière de 1995, et le retard y afférent avait été sanctionné en 2003 par la menace d'une rupture d'approvisionnement. En avril 2003, Beltransgaz fut privatisée.

Rosatom, accessoirement l'Allemagne (Siemens), et tenter avec elle de prendre des marchés communautaires.

4. Scénario occidental

Le scénario occidental prévoit le financement des projets particuliers de modernisation du réseau ukrainien par des bailleurs de fonds occidentaux et des entreprises privées. En échange de quoi, l'Ukraine – à travers son gouvernement et des acteurs du secteur tels que Naftogaz ou Ukrtransgaz – se soumettrait à des changements de gouvernance. Cette coopération prévoit l'adhésion de l'Ukraine à la Communauté de l'énergie et la mise en œuvre générale du dispositif communautaire. Transit deviendra alors transmission. Le gaz pourra être acheté par la suite en Ukraine même ou à ses frontières occidentales ou orientales. Dans ce cas, l'Ukraine deviendra l'interlocuteur légal de l'UE pour le transit et l'achat du gaz, alors que le seul interlocuteur actuel est Gazprom, qui traite, à son tour, pour le transit avec Naftogaz. L'Ukraine s'est déclarée prête, lors de la conférence du 23 mars 2009, à coopérer avec les bailleurs de fonds internationaux et européens, et à réaliser de 2010 à 2011 un programme de réforme du secteur gazier, dont le plan détaillé doit être présenté par le gouvernement fin 2009. Ce programme de réforme tiendra compte de la législation européenne qui en sera la base. La déclaration commune du 23 mars 2009 souligne que la propriété nationale du réseau de transit gazier sera respectée.

Pour ce qui est de la réalisation du programme de modernisation, il n'est pas prévu de mettre en place un consortium, mais les réformes seront réalisées projet par projet, comme détaillé sommairement dans le plan directeur (*master plan*). Celui-ci porte sur la modernisation et la reconstruction des trois corridors de transit occidentaux (Soyouz, Ourengoy-Ouzhgorod et Progrès), le corridor du Sud, deux sites de stockage de gaz (Bilche-Volts-Ugerske et Bogorodchany) et enfin les stations de mesure de gaz (Ouzhgorod, Bergove, Drozdovychi, Tekove et Orlovka). Un plan directeur intitulé « Ukrainian Gas Transmission System (UGTS) Priority Objects, Modernisation and Reconstruction », présenté lors de la conférence du 23 mars 2009 à Bruxelles et disponible sur le site de la Commission européenne¹²¹, chiffre un besoin d'investissement, sur sept ans, d'environ 3 milliards d'euros. Sont prévues également l'extension du réseau gazier ukrainien et l'augmentation de sa capacité de transit, notamment par le gazoduc Novopskov-Uzhgorod, de l'ordre de 60 milliards de m³, avec un investissement nécessaire d'environ

121

http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/bekker_en.pdf

5 milliards de dollars. La modernisation du réseau a pour objectif d'augmenter la fiabilité, l'efficacité et la rentabilité du transit gazier, ainsi que de réduire l'impact environnemental et les risques pour la sécurité d'approvisionnement des consommateurs européens. Le gouvernement, Naftogaz et le gestionnaire de réseau de transport UkrTransGaz seront responsables des projets. Ainsi, le scénario occidental se distingue profondément du scénario oriental en ceci qu'il est question, dans le premier cas, de l'introduction des règles du jeu, et non pas de la prise de participation, fût-elle temporaire.

Les prochaines étapes se centreront sur la mise en place d'une unité technique au sein de Naftogaz, laquelle devra :

- développer un plan directeur complet pour la modernisation ainsi que d'autres propositions techniques de la part de l'Ukraine permettant de mettre en place un calendrier ;
- surveiller la réalisation des travaux ;
- organiser la coopération des bailleurs de fonds projet par projet. La Commission européenne et les bailleurs de fonds internationaux sont prêts à fournir de l'assistance technique à cette unité de Naftogaz, et la Commission est également prête à assister le gouvernement ukrainien dans les réformes du secteur gazier. Suite à la mise en place de l'unité technique, les participants privés et publics des projets concrets devront définir leur participation – la Commission européenne signale également une participation à travers l'instrument financier de la politique de voisinage (*Neighborhood Investment Facility*). D'après les réponses reçues de la part de la Commission européenne ainsi que des interlocuteurs ukrainiens lors de notre visite à Kiev, les préparatifs pour la mise en place de ce projet seraient en bonne voie, et le retard pris serait minime¹²². Cette affirmation pourra étonner l'observateur, vu les retards pris sur les autres réformes du secteur. Le projet n'exclut pas la participation d'autres parties, dont la Russie, et il semble qu'un accord russo-ukrainien sur cette possibilité soit justement en voie de négociation¹²³.

Évaluation

Les fonds pour les projets d'infrastructure gazière sont limités autant dans le secteur privé que chez les bailleurs de fonds. De plus, l'incertitude sur la consommation gazière future et l'existence de contrats à long terme (jusqu'en 2025-2030) de *take or pay* remettent en question de nouveaux projets. Si l'on compare le prix de la

¹²² Par exemple, Serhiy Pavlusha, vice-ministre des Combustibles et de l'Énergie, et Bogdan Sokolovski, conseiller pour l'Énergie du président, 7 et 9 octobre 2009 ; et Faouzi Bensarsa, DG RELEX, 15 septembre 2009.

¹²³ 16 novembre 2009, annonce par le ministre de l'Énergie russe Sergueï Chmatko, cité par <http://www.romandie.com/infos/news2/091116141930.j52pk521.asp>.

modernisation du RTG ukrainien, tel que chiffré par exemple par Michael Bekker (Ukrtransgaz), avec le coût de nouvelles infrastructures, l'option ukrainienne est de loin la plus avantageuse : 4,6 milliards d'euros pour la modernisation du réseau ukrainien, alors que le coût de Nord Stream est de 8 milliards d'euros, celui de South Stream, au minimum de 20 milliards d'euros et celui de Nabucco, de 7 milliards d'euros. Mais, encore une fois, pour que l'option ukrainienne soit privilégiée, la gouvernance du secteur de gaz doit changer.

La demande gazière à long terme semble incertaine et a été révisée à la baisse par des experts de prévisions indépendants tels que l'AIE (2009) ou bien l'UE, avec son unité de prévision du *Baseline scenario* à paraître en début 2010. Dans ce contexte, une stratégie conservatrice au détriment de la construction de nouveaux gazoducs semble mieux adaptée pour répondre au risque de surcapacités. L'engagement communautaire en Ukraine – avec ou sans un rôle du pays dans le transit – revient à une obligation géopolitique, à moins de laisser l'Ukraine s'associer définitivement à la Russie. Une stratégie communautaire positive doit néanmoins nécessairement comprendre la dimension du transit, et savoir transformer ce risque en un atout commun. Mais il convient d'opposer à cette apologie de la rationalité économique et politique du quatrième scénario le danger d'avoir affaire à un partenaire rusé et peu fiable, susceptible de compromettre chaque projet, l'un après l'autre. Dans ce contexte, la dépense plus considérable requise par des nouveaux gazoducs pourrait devenir plus raisonnable pour des acteurs communautaires prêts à payer un prix plus élevé en échange de la sécurité des approvisionnements. Le quatrième scénario démontre ainsi très clairement le lien étroit qui existe entre la gouvernance du pays et sa fiabilité politique, et les options qui, selon le cas, pourraient s'ouvrir ou se fermer. Ce scénario laisserait au pays la plus grande autonomie dans la gestion du réseau gazier, mais le contraindrait par ailleurs à une rigueur de gouvernance et à la mise en œuvre des législations communautaires. Cette option du *more for more*, ou « plus pour plus » – que nous retrouvons aussi dans d'autres dossiers du partenariat oriental – posera un vrai défi au gouvernement en place.

Conclusion générale

Quelle est la probabilité de chacun des quatre scénarios, à l'heure actuelle ?

Si l'on peut écarter le scénario du consortium trilatéral parce que peu probable, celui de l'enlisement reste, hélas, assez réaliste, pouvant, à son tour, favoriser le scénario oriental et simultanément exclure la perspective occidentale. En même temps, les scénarios oriental et occidental pourraient, à eux deux, constituer l'objet d'un choix pour un nouveau gouvernement. Mais soulignons de nouveau ici qu'aucun investisseur, y compris la Russie, ne sera prêt à investir un seul euro dans Naftogaz qui constitue pourtant la porte d'entrée sans alternative pour le moment de tout investissement dans le RTG.

Un changement de la gouvernance ukrainienne nous semble très peu probable. L'Ukraine restera d'une manière ou d'une autre tributaire du soutien extérieur, russe ou occidental. Si, dans la première hypothèse, des marchandages sur d'autres dossiers – Crimée, relation politique – peuvent donner accès à des subventions importantes et permettre la poursuite du modèle actuel au moins pour un certain temps, l'UE et les bailleurs de fonds, eux, ne sauraient accorder leur aide qu'en échange d'un remaniement important de la gouvernance du pays. Seul un changement de la gestion du réseau de transit gazier – bail ou vente – pourrait amener les investisseurs privés ou publics à mobiliser des fonds importants. Mais, là encore, la fiabilité et la prévisibilité de la gouvernance ukrainienne restent les conditions premières.

Dans son célèbre discours « Qu'est-ce qu'une nation ? », le philosophe Ernest Renan avait conclu que la nation est « la volonté de vivre ensemble ». En observant, d'une manière un peu cynique et avec les yeux du spectateur froid ce pays qu'est l'Ukraine, on est tenté d'ajouter aux propos du penseur : « ... et l'existence, au-delà de la volonté commune, d'un gouvernement représentant de cette volonté nationale, capable de dépasser le cadre des intérêts particuliers ».

Annexes

Données générales, politique, économie

Tableau 1. Données de base générales, économie, politique, 2009

	Chiffres	Commentaires
Données générales		
Superficie du pays	603 700 km ²	Deuxième plus grand État d'Europe, après la Russie Pays relativement plat, avec des terres fertiles – terres noires – et une agriculture très productive.
Voisins, frontières	Sept pays voisins : Pologne, Slovaquie et Hongrie à l'ouest ; Roumanie et Moldavie au sud-ouest ; Russie à l'est et au nord-est ; Biélorussie au nord	Conflit frontalier avec la Roumanie sur l'île des Serpents, île contenant des ressources offshore et des minéraux : la Cour internationale de justice a tranché en février 2009 et établi une ligne maritime, tout en accordant l'île à l'Ukraine (http://www.rfi.fr/actufr/articles/110/article_78011.asp).
Population	45 700 395	Pertes très importantes, de 10 à 20 % de la population entre 1991 et 2003 (migration, mortalité, etc.) et un tassement établi à -0,6 % en moyenne depuis 2004.
Démographie	0-14 ans : 13,8 % 15-64 ans : 70,3 % 65 ans et plus : 15,9 % Espérance de vie (à la naissance) : hommes : 62,37 ans femmes : 74,5 ans Taux de mortalité : 15,93 ‰ Répartition villes/campagne : 68 % de la population est urbaine.	Dans ce groupe, deux fois plus de femmes que d'hommes. Très important : le pays se classe au 18 ^e rang mondial. Avec une tendance de retour à la campagne, renforcée par la crise.
Migration	Taux de migrants : 0,11 ‰ (estimations 2009)	94 ^e place au niveau mondial, mais la grande vague de migration ukrainienne est déjà terminée. Officiellement 5 millions d'émigrants depuis l'indépendance, et environ 3 millions d'immigrants (http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?id=365)

Migration (suite)		Pays notamment exposé, depuis le xx ^e siècle, à des changements démographiques majeurs (famines, déportations, guerres, indépendance, migration de travail, y compris transfrontalière, notamment vers la Pologne).
Population par nationalité	Ukrainiens : 77,8 % - Russes : 17,3 % - Biélorusses : 0,6 % - Moldaves : 0,5 % - Tartares de Crimée : 0,5 % - Bulgares : 0,4 % - Hongrois : 0,3 % - Roumains : 0,3 % - Polonais : 0,3 % - Juifs : 0,2 % (source : dernier recensement de la population, 2001)	
Langues	Ukrainien (langue officielle) : 67 % Russe : 24 % Autres : 9 %	
Religion	Orthodoxe : 76,5 % (patriarcat de Kiev : 50,4 %, patriarcat de Moscou : 26,1 %) Catholique grecque : 8 % Autres : catholique romaine, protestante : 2,2 %, juive : 0,6 %	
Données économiques		
PNB en parité de pouvoir d'achat (PPA)	2008 : 338,7 milliards de dollars 2007 : 330 milliards de dollars 2006 : 306,7 milliards de dollars	Sources : <i>The Economist</i> , CIA, <i>World Fact Book</i> .
Monnaie	Hryvnia	Introduite en 1996 ; monnaie en flottage libre.
Taux de croissance du PNB	1 ^{er} trimestre 2009 : - 20,1 % 2008 : 2,1 % 2007 : 7,6 % 2006 : 7,3 %	Sources : CIA, <i>World Fact Book</i> et medias.
Investissements directs étrangers (IDE)	2004-2008 : 6 % du PNB en moyenne ; classement en 2009 comme pays « à très haut risque »	Source : <i>The Economist</i> .
PNB par habitant	6 900 dollars (2008 estimation) 7 100 dollars (2007 estimation) 6 600 dollars (2006 estimation)	Source : CIA, <i>World Fact Book</i> .
PNB par secteur	Agriculture : 9,3 % Industrie : 31,7 % Services : 58,9 % (2008 estimation)	Source : CIA, <i>World Fact Book</i> La crise économique ne touche pas le secteur agricole, bien au contraire : on y remarque une nette progression. Source : http://www.terre-net.fr/actualite-agricole/economie-social/article-economie-ukraine-analyse-202-57798.html .
Employés par secteur	21,7 millions au total, répartis comme suit : Agriculture : 19,4 % Industrie : 24,2 % Services : 56,4 % (2005)	Source : CIA, <i>World Fact Book</i> .
Pauvreté, indice de Gini	Gini 31 (2006) Population en dessous du seuil de pauvreté : 37 % (2003)	106 ^e place mondiale.
Indicateur du développement humain (IDH)	77,4 (2008)	
Budget public, dette publique	Budget : 68,4 milliards d'euros (budget consolidé 2008) 10 % du PNB en 2008	

Inflation	25 % sur les prix à la consommation en 2008.	
Commerce extérieur : exportations	<p>Bilan négatif pour l'Ukraine 64,89 milliards d'euros (2008)</p> <p>Partenaires 2008 : Russie : 23,5 % ; Turquie : 6,9 % ; Italie : 5,8 % ; Allemagne : 2,7 %</p> <p>Principaux produits exportés (en pourcentage des exportations) : acier (41,2 %), machines et équipement (16,3 %), agroalimentaire (16,1 %), énergie (10,5 %)</p>	Source : <i>The Economist</i> .
Importations	<p>82,5 milliards d'euros (2008)</p> <p>Partenaires : Russie (22,9 %), Allemagne (8,5 %), Pologne (8,1 %), Turkménistan (6,7 %), Chine (6,6 %)</p> <p>Produits importés : machines (31,2 %), énergie (29,7 %), produits chimiques (8,1 %), alimentaire (7,5 %)</p>	Source : <i>The Economist</i> .
Système politique		
Indépendance	24 août 1991	
Organisation administrative	24 régions (oblast) et une région autonome : la Crimée ; deux villes à statut particulier : Kiev et Stavropol	
Organisations internationales	ONU, CEI, Conseil de l'Europe, partenariat pour la paix (OTAN), OMC (2008), pacte de stabilité (Europe du Sud-Est), partenariat oriental (UE)	
Système politique	Système politique présidentiel jusqu'en décembre 2004 (révolution orange) ; semi-présidentiel, ou semi-parlementaire depuis, avec plus de pouvoir pour le Parlement (Verkhovna Rada : 450 députés) et le Premier ministre	Dans la pratique politique les rôles du président, du Premier ministre, ainsi que du Parlement ne sont pas clairement établis. Les crises font partie de la réalité politique, comme la dissolution du Parlement en 2007 par le président. Le système est marqué par des luttes permanentes entre les acteurs et l'utilisation de la Constitution en ce sens.
Présidents	<p>Décembre 1991 : Leonid Kravtchouk</p> <p>Décembre 1994 : Leonid Koutchma (réélu en 1999)</p> <p>2004 : révolution orange</p> <p>Décembre 2004 ; Viktor Iouchtchenko (Premier ministre : Ioulia Timochenko jusqu'en septembre 2005, puis à partir de décembre 2007)</p> <p>Élection présidentielle : 27 janvier 2010</p>	

Sources : CIA, *The World Fact Book 2009*, *The Economist Pocket World in Figures, Ukraine*, édition 2008 ; Economist Fact Sheet 2008, <http://www.economist.com/countries/Ukraine/profile.cfm?folder=Profile-FactSheet>.

Tableau 2. Principaux indicateurs économiques, 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Croissance PIB réel (%)	2,1	-17,0	1,0	3,6	4,8	4,6
Inflation des prix à la consommation (%)	25,2	16,0	12,0	9,3	8,0	6,7
Balance commerciale consolidée (% du PIB)	-1,5	-7,20	-4,0	-2,8	-1,8	-1,2
Balance commerciale (% du PIB)	-7,2	-0,4	-0,2	-0,9	-1,2	-2,0
Taux préférentiel des banques commerciales (% moyenne)	17,5	17,3	15,0	13,5	12,0	11,0
Taux de change hryvnia/dollar (moyenne)	5,27	7,68	7,78	7,65	7,50	7,35
Taux de change hryvnia/euro (moyenne)	7,70	10,43	10,77	10,82	10,86	10,80

Source : *The Economist*,

<http://www.economist.com/countries/Ukraine/profile.cfm?folder=Profile-Economic%20Data> .

Tableau 3. Données générales sur l'énergie, 2008

	2007	2008	Commentaire
Production totale d'énergie	-	76,3 millions TEP (1)	Bien que l'Ukraine ait été un producteur important de gaz et accessoirement de pétrole, le pic a été dépassé. Les gazoducs qui datent justement d'avant ce pic servent ainsi surtout pour le transit gazier d'origine russe et de l'Asie centrale.
Consommation totale d'énergie	-	140,3 millions TEP (1)	Consommation très élevée et efficacité énergétique très réduite.
Importations nettes d'énergie en % de la consommation	-	46 % (1)	La part des importations a constamment augmenté depuis le début des années 2000.
Consommation d'énergie par tête en TEP	-	2,958 % (1)	Très élevée, comparée à celle des pays de l'UE.
Pétrole : consommation (C) et production (P)		C : 353 000 b/j P : 95 170 b/j (2)	
Gaz : consommation (C) et production (P)	C : 2,989 milliards de m ³ P : 689 milliards de m ³ (2)		La consommation gazière a dépassé largement la consommation pétrolière qui se trouve en recul.
Charbon : consommation (C) et production (P)	C : 74,459 millions de tonnes courtes P : 65,076 millions de tonnes courtes (2)		La production ukrainienne est largement inefficace, voire dangereuse. Le pays est devenu importateur de charbon.
Électricité : consommation (C) et production (P)	2006 : C : 148 milliards de kW/h P : 182,41 milliards de kW/h (2)		Le système électrique ukrainien fait partie du système soviétique IPS/UPS et inclut un « îlot » électrique de l'UCTE, avec une liaison occidentale, à Burstyn, depuis 2002. L'Ukraine est exportateur d'électricité vers ses voisins et ambitionne d'intégrer le système UCTE, afin de pouvoir, <i>last but not least</i> , vendre ses excès.

Sources : *The Economist Pocket World Figures*, édition 2008 (1) ; Energy Information Administration, Official Energy Statistics from the US Government, http://tonto.eia.doe.gov/country/country_energy_data.cfm?fips=UP (2) ; AIE Ukraine, statistiques pour 2007, http://www.AIE.org/Textbase/stats/balancetable.asp?COUNTRY_CODE=UA (3).

Comparaison : avant et après les contrats du 19 janvier 2009 et la renégociation du 19 novembre 2009

Le tableau 4 reprend les principaux termes des contrats du 19 janvier 2009, en insistant sur les commentaires concernant les changements introduits. Le contrat est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et remplace tous les autres contrats relatifs au transit et à la fourniture de gaz. La durée – tant du contrat de fourniture que de celui de transit – est de 10 ans et arrive donc à échéance le 10 janvier 2020. Sa prolongation peut être décidée jusqu'au 19 juillet 2019. Toutefois, il convient de souligner ici qu'en ce qui concerne la deuxième partie du contrat, une signature annuelle des accords techniques est prévue pour détailler les volumes de transit et les routes. Cet aspect de l'accord rend l'ensemble fragile et l'expose aux aléas politiques.

Il faut insister également sur les acquis mais aussi sur les désavantages des contrats de 2006 concernant la pratique de transit entre la Russie et l'Ukraine : si les accords de 2006 mettaient enfin un terme à la pratique opaque du troc qui avait été mise en place dès 1991 – frais de transit contre une certaine quantité de fourniture de gaz –, ils introduisaient de nouveaux acteurs de transit intermédiaire dans le triangle Russie/Turkménistan/Ukraine, et notamment RosUkrEnerg. Ces liens sont bien décrits et développés par Simon Pirani (2007) et Amand Dubien (2007). On peut soutenir ici que l'introduction des tarifs pour le transit, et par la suite des contrats séparés pour le transit et les fournitures, constitue une première séparation entre l'approvisionnement national et le commerce de transit.

Tableau 4. Contrat de fournitures

Modalités	Commentaire
Prix	
<p>Introduction du prix européen comme <i>netback</i>, prix de base 450 dollars/1 000 m³ (relativement élevé). Réductions de 20 % du prix pour 2009 : 360 dollars au 1^{er} trimestre, 266 dollars au 2^e trimestre, par rapport à 179 dollars en 2008).</p>	<p>Ainsi, le prix du gaz a augmenté de 5 dollars par 1 000 m³ à 95 dollars en 2006, et de nouveau de 35 dollars en 2007, pour atteindre 130 dollars en 2007, et 179 dollars en 2008. Un prix de 250 dollars avait été rejeté par l'Ukraine fin 2008, le prix envisagé de 450 dollars apparaît donc très élevé. Le <i>netback</i> est le prix européen sans les frais de transit. À l'heure actuelle, le prix payé pour le gaz en Ukraine est plus élevé que celui de l'UE. http://www.eegas.com/ukr-eur-2009-price.htm</p>
Quantités	
<p>Clause <i>take or pay</i> pour au moins 80 % des quantités des contrats. Le contrat ne peut dépasser 120 %. Quantités : 40 milliards de m³ en 2009 52 milliards de m³ de 2010 à 2019 (= quantités moyennes d'importations de l'Ukraine auparavant).</p>	<p>Au 1^{er} trimestre 2009, l'Ukraine n'a importé que la moitié de ses fournitures gazières de la Russie. Le contrat gazier l'oblige à consommer annuellement 80 % des 52 milliards de m³ convenus, alors que sa consommation pour 2009 est de 33 milliards de m³, et pour 2010 de 25 milliards de m³. Il y avait ainsi un risque réel d'action légale russe, qui concerne d'ailleurs aussi les entreprises de l'UE (qui, en 2009, avaient également importé beaucoup moins que convenu dans les contrats de <i>take or pay</i>). L'Ukraine se trouvait ainsi à la merci de la bonne volonté du partenaire, ouvrant la voie à la possibilité de chantages et de liens vers d'autres dossiers, afin que Moscou regarde d'un bon œil la baisse des commandes. Le prix du <i>take or pay</i> pour l'Ukraine se serait élevé à 8 milliards de dollars. En Ukraine même, le président, entre autres, critique les volumes négociés lors d'un contrat « qui a été signé avant la crise économique », et qui ne correspondent pas aux volumes définis par la stratégie énergétique ukrainienne pour 2030. En septembre 2009, un premier accord oral est trouvé entre les Premiers ministres russe et ukrainien, Timochenko et Poutine, sur l'annulation du <i>take or pay</i> pour 2009, sur la modification des quantités pour 2010 (25 milliards de m³), ainsi que sur la soumission des frais de transit aux règles du marché (augmentation). Sources : http://fr.apa.az/news.php?id=7767, et http://economics.unian.net/rus/detail/26878 (Accord à Yalta Poutine-Timochenko 19 novembre 2009)</p>
<p>Paiement mensuel tous les 7 du mois, sous peine de voir la Russie interrompre les approvisionnements, ou d'obliger Naftogaz à avancer 100 % de la somme pour l'année en question.</p>	
<p>Obligation pour Naftogaz et l'Ukraine de fournir et de régler le « gaz technique ».</p>	

Tableau 5. Contrat de transit

Modalités	Commentaire
<p>Prix avantageux pour la Russie en 2009 : 1,70 dollar pour 1 000 m³/100 km (compensation pour la réduction de 20 % dans le contrat de fourniture).</p> <p>Dès 2010, transit indexé sur le prix du gaz ; mais en aucun cas en dessous de 2,04 dollars pour 1 000 m³/100 km.</p>	<p>Tentative de renégociation par Ioulia Timochenko, rejetée par le président russe Medvedev en septembre 2009. Lors de la rencontre Poutine-Medvedev, un accord non pas sur le <i>transit or pay</i>, mais sur la modification de la formule transit est mis en place : dépendant désormais du marché, l'Ukraine annonce que les recettes de transit doubleront en 2010. Des experts comme M. Gonchar critiquent cette analyse : en effet, Gazprom a déjà payé le transit y compris pour le 1^{er} trimestre 2010 ; une augmentation éventuelle ne portera alors que sur neuf mois. De plus, les recettes de transit dépendent aussi des quantités qui risquent de baisser aussi en 2010.</p> <p>http://economics.unian.net/rus/detail/26878</p>
<p>Introduction d'un volume minimum de transit fixé à 110 milliards de m³ pour la durée du contrat. Le volume est fixé à 120 083 milliards de m³ pour 2009, dont 97 % en direction des pays importateurs européens, et 3 % vers la Moldavie.</p>	<p>Inexistence d'une clause <i>ship or pay</i>, à la différence de la contrainte juridique <i>take or pay</i> prévue dans le contrat de fourniture.</p> <p>Cette absence n'est pas comblée par l'accord du 19 novembre entre Poutine et Timochenko</p>
<p>Spécification des points d'introduction et différenciation par trimestres : le volume annuel est réparti trimestriellement entre les cinq points d'entrée du gaz à la frontière russo-ukrainienne.</p> <p>Un avenant au contrat est signé chaque année entre Gazprom et Naftogaz pour fixer le volume annuel de transit.</p>	<p>Cette spécification est très positive et met un terme au flou d'avant.</p> <p>Cette clause pourrait constituer une première étape vers une plus grande transparence du transit et de la consommation intérieure.</p>
<p>Le gaz technique : approvisionnement placé sous contrat, sous la responsabilité de Naftogaz.</p>	<p>Ni les volumes, ni le prix ne sont précisés dans le contrat. Bien que le gaz technique ait habituellement le même prix que celui du marché, le Premier ministre ukrainien avait déjà fait savoir qu'elle considérait que le prix pour ce gaz était de 154 dollars pour 1 000 m³ pour 2009 (Source : Enerpresse 9762, p. 6).</p>
<p>Clause « transit sûr et sans interruption garanti » par Naftogaz. De plus, en cas de litige, « Naftogaz ne doit pas cesser ou diminuer » le transit du gaz naturel avant la fin de la procédure de résolution du conflit. En cas de différend et d'échec des négociations au bout de 45 jours un arbitrage sera engagé à Stockholm.</p>	<p>Cette clause, aussi belle qu'elle est soit, n'est pas suffisante, après l'expérience de la crise de janvier pour éviter une nouvelle crise gazière. En effet, l'obligation annuelle de signature des contrats techniques et leur négociation rendent le contrat dépendant des échéances annuelles. L'Ukraine avait justement prétendu que l'interruption de janvier était due à l'absence de contrat pour le gaz technique.</p>
<p>L'accord sur le gaz technique doit être signé annuellement, à l'échéance du 19 janvier, et doit spécifier les volumes de transit, les routes d'acheminement du gaz, les réparations et donc les interruptions qui en découlent, ainsi que les modalités du gaz technique.</p>	<p>Bien que l'accord précise qu'en absence de signature sur le contrat régissant l'approvisionnement en gaz technique, aucun incident sur le transit ne devra intervenir ; cette partie constitue néanmoins le talon d'Achille du dispositif.</p>

Bibliographie sélective

Sites et documents officiels

UE

DG RELEX, http://ec.europa.eu/external_relations/index.htm

DG TREN, http://ec.europa.eu/energy/index_en.htm

Energy Charter, <http://www.encharter.org/>

Energy Community,

http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME

Sites du gouvernement ukrainien

Président, <http://www.president.gov.ua/en/>

Premier ministre, <http://www.kmu.gov.ua/control/en>

Parlement,

http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article%3Fart_id=72980&cat_id=32589

Centres de recherche

Cambridge Energy Research Associates, CERA,

<http://www.cera.com/asp/cda/public1/home/home.aspx>

Razumkov Centre, Kiev, <http://www.uceps.org/eng/index.php>

Oxford Institute for Energy Studies, <http://www.oxfordenergy.org/>

German Advisory Group to the Ukrainian Government, Deutsche Beratergruppe, <http://www.beratergruppe-ukraine.de/?content=publikationen/beraterpapiere>

Bibliographie sélective

Arzinger (2009), *Energy Law Guide Ukraine*, Kiev.

Balmaceda, M. (2008), *Energy Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union – Russia's power, oligarch's profits and Ukraine's missing energy policy, 1995-2006*, Londres, Routledge.

Bekker, M. (2009), « Master Plan Ukrainian Gas Transmission Systems (UGTS) – Priority Objects, Modernisation and Reconstruction », mars, http://ec.europa.eu/external_relations/energy/events/eu_ukraine_2009/bekker_en.pdf.

CERA (2009), « Ukrainian Gas Consumption Collapses in 2009. The Implications for Ukraine's Dependence on Russian Gas and for the EU-Ukrainian Gas Accord », Decision Brief.

DG TREN (2008), « European Energy and Transport. Trends to 2030-Update 2007 », European Communities, Luxembourg (update and new baseline available by 2010).

Dubien, A. (2007), « Russie-Ukraine : opacité des réseaux énergétiques », *Russie.Nei.Visions*, n° 19, Paris, Ifri, mai, disponible sur Ifri.org

Energy Charter Secretariat (2009), Draft Rapport Energy Charter Secretariat, « The Role of Underground Gas Storage for Security of Supply and Gas Markets », Bruxelles, 13 mai.

Energy Community (2008), « Legal Framework » (1^{re} édition), Vienne.

EU Commission (2009), Commission Staff Working Document, « The January 2009 Gas Supply disruption to the EU: An Assessment », Bruxelles, septembre.

Gnedina, E. et M. Emerson (2009), « The Case for a Gas Transit Consortium in Ukraine: A Cost-Benefit Analysis », *CEPS Policy Brief*, n° 180, janvier, disponible sur Ceps.eu.

Gonchar, M., V. Martyniuk et O. Prystayko (2009), « Gas Conflict and Its Consequences for European Energy Security », EU-Russia Centre, Bruxelles.

Gonchar, M., V. Martyniuk et A. Chubyk (2009), « The Impact of Nord Stream, South Stream on the gas transit via Ukraine and security of gas supplies to Ukraine and the EU », PEI Electronic Publications 08/2009, www.tse.fi/pei.

Goujon, A. (2009), *Révolutions politiques et identitaires en Ukraine et en Biélorussie (1988-2008)*, Paris, Belin.

Hafner, M. et A. BIGANO (2009), « Russia – Ukraine – Europe. Gas Crisis of January 2009 : Causes, Lessons Learned and Strategies for Europe », *Policy Brief*, n° 3/2009, Milan, Fondazione Eni Enrico Mattei.

Herasimovich, V. (2008), « Ukrainian Gas Sector Review », CASE Ukraine, juillet.

IEA (2006), *Ukraine Energy Policy Review 2006*, Paris.

IEA (2009), *World Energy Outlook 2009*, Paris.

IMF (2007), *Ukraine: Selected Issues*, IMF Country Report n° 07/47, février, Washington.

Piper, S., A. Aslund et J. Elkind (2009), « Engaging Ukraine in 2009 », *Policy Paper* n° 13/2009, Washington, The Brookings Institution.

Pirani, S. (2007), *Ukraine's Gas Sector*, Oxford Institute for Energy Studies, juin.

Pirani, S., J. Stern et K. Yafimava (2009), *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, Oxford Institute for Energy Studies, février.

Pirani, S. (dir.) (2009), *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, Oxford, Oxford University Press, février.

« Stratégie énergétique de l'Ukraine d'ici 2030 » (Energeticna Strategija Ukraini na period do 2030 roku), adoptée par le gouvernement ukrainien en mars 2006, disponible sur le site du ministère de l'Énergie ukrainien, décret n° 145, 15 mars 2006, Kiev.

UNDP, EU, Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre (2009), « Policy Recommendations on Economic and Institutional Reforms 2009 », Kiev.

Westphal, K. (2009), « Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009 », *SWP Studie*, Berlin, juillet, disponible sur [Swp-berlin.org](http://swp-berlin.org).