

Hérodote | Revue de  
géographie et de  
géopolitique

-- Les numéros - 118 - L'Europe et ses limites (troisième trimestre 2005) --

118 - L'Europe et  
ses limites  
(troisième  
trimestre 2005)



**L'Ukraine aux limites  
de l'Europe ?**

François GOUYON

### Résumé : L'Ukraine aux limites de l'Europe ?

Lors de la "révolution orange", les Ukrainiens ont massivement soutenu Viktor Iouchtchenko et son projet européen pour l'Ukraine. L'arrimage à l'Ouest représente en effet un enjeu important pour l'Ukraine, en premier lieu car il lui importe de conforter son indépendance vis-à-vis de la Russie. À l'occasion du référendum sur le traité constitutionnel européen, un vif débat sur les futurs élargissements de l'UE a été mené. Ce débat intéresse évidemment l'Ukraine, et ses dirigeants ont affirmé à plusieurs reprises qu'ils maintenaient le cap vers l'Europe. Il intéresse également la Pologne, qui soutient le projet ukrainien d'adhésion à l'UE, à la fois car elle souhaite voir l'Ukraine sortir de la sphère d'influence russe et en raison d'intérêts communs aux deux pays. Pour se voir ouvrir une perspective d'adhésion, l'Ukraine cherche à achever les réformes nécessaires, à développer sa coopération économique avec les pays de l'UE et à relancer sa politique régionale.

### Abstract : Ukraine at the limits of Europe ?

During the "Orange Revolution", Ukrainians massively supported Viktor Yushenko and his European project for Ukraine. Stowing to the West represents an important stake for Ukraine, especially in order to reinforce its independence towards Russia. During the referendum on the Constitutional Treaty of the European Union (EU), a debate was led on the future enlargement of the European Union. This debate obviously interests Ukrainia, and its leaders stated several times that they were maintaining the course towards Europe. This debate is also important for Poland, supporting the Ukrainian adherence project to the EU, on the one hand because Poland wishes to see Ukraine leave the Russian sphere of influence, on the other hand for common interests to both countries. For adherence to be possible, Ukraine seeks to achieve necessary reforms, to develop an economical cooperation with countries from the EU and to reboost its regional politics.

### Article complet

Le non exprimé par les Français et les Néerlandais à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe a eu de multiples causes, parmi celles-ci, l'élargissement de l'Union européenne (UE) en 2004 et la perspective d'élargissements futurs. Si ce débat sur de futurs élargissements a concerné avant tout la Turquie, les implications pour l'Ukraine sont importantes. En visite à Paris les 13 et 14 juin, Ioulia Timochenko, le Premier ministre ukrainien, a affirmé à plusieurs reprises que les "non" à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe n'était pas

des non à l'Ukraine. Pourtant, les réactions des leaders européens, notamment à l'occasion du Conseil européen de Bruxelles, ont été sans nuances, affirmant la nécessité d'une pause dans l'élargissement de l'UE. Cette pause aura sans conteste une influence négative sur la perspective d'adhésion - déjà lointaine - de l'Ukraine.

Cette situation pose problème pour l'Ukraine. En effet, la perspective d'une adhésion à l'UE a été l'un des principaux arguments de campagne de Viktor Iouchtchenko et est aujourd'hui un moteur de la politique de réforme de l'équipe portée au pouvoir par la Révolution orange. Les implications pour l'Ukraine du rejet du traité ont d'ailleurs été largement commentées en Ukraine pendant la campagne référendaire et après que le résultat a été connu.

Cette situation pose également problème au gouvernement polonais. En effet, outre les conséquences négatives du rejet du traité sur le fonctionnement des institutions de l'UE, les Polonais déplorent l'impact de ce rejet sur les perspectives d'adhésion d'une Ukraine à laquelle ils sont très favorables au point de s'en faire l'avocat auprès de l'UE.

Face à cette situation, les dirigeants ukrainiens actuels persistent à vouloir avancer sur la voie de l'intégration à l'UE. Prenant acte des difficultés supplémentaires ils semblent avoir adapté leur stratégie en mettant davantage l'accent sur la coopération régionale et les relations bilatérales avec certains "grands" pays de l'Union.

### **L'enjeu européen en Ukraine : "retourner vers l'Europe"**

En ouverture de sa conférence à l'IEP de Paris le 14 juin dernier, Ioulia Timochenko a tenu à préciser d'emblée que, du point de vue de l'équipe actuellement au pouvoir en Ukraine, la marche de son pays vers l'UE ne visait pas seulement à entrer dans l'UE mais surtout à "retourner vers l'Europe", dont l'Ukraine estime qu'elle est un membre à part entière. Cette distinction est importante car elle montre l'importance de l'enjeu européen dans les rivalités de pouvoir en Ukraine et dans les représentations qui y sont liées. En effet, les élections présidentielles de l'hiver 2004 l'ont montré, l'image de deux Ukraines, l'une russe, l'autre européenne, peut sembler avoir une certaine pertinence au moins dans ses grands traits. Dans cette perspective, l'enjeu du retour de l'Ukraine vers l'Europe est en premier lieu de se libérer de la tutelle russe. En effet, l'Ukraine a aux yeux de la Russie une double importance. Symbolique d'abord puisque l'Ukraine est considérée comme le berceau de la culture slave orientale. Stratégique ensuite du fait d'une part de la présence d'une partie de la flotte russe à Sébastopol, d'autre part du transit de 80 % du gaz russe vers l'Europe par son territoire et en troisième lieu de la situation géographique de l'Ukraine, sur la mer Noire et dans le voisinage direct de cinq pays d'Europe centrale. Par ailleurs, la présence importante de capitaux russes dans des secteurs clés de l'économie ukrainienne (aciérie, industries de défense, hydrocarbures) est à la fois un signe et un facteur de la nécessité ressentie par la Russie de conserver l'Ukraine dans sa sphère d'influence. La question de l'intégration de l'Ukraine à l'UE entre donc en résonance avec celle des rapports entre l'UE et la Russie puisque cette intégration conduirait l'UE à empiéter sur ce que la Russie considère comme sa chasse gardée.

Au cours de la période qui a suivi l'indépendance du pays et jusqu'en 2004, l'Ukraine, sous la direction de Léonid Kravtchouk puis de Léonid Koutchma, a mené une politique qui se voulait

"d'équilibre" entre son voisin oriental et l'Occident. Il semble bien qu'il s'agissait de jouer l'un contre l'autre pour obtenir des concessions de chacun. En outre, cette politique permettait, à l'intérieur du pays, de donner successivement des gages aux tenants d'un maintien dans la sphère d'influence russe et à ceux d'un ancrage à l'Ouest, de manière à faire figure d'artisan du compromis, ce qui visait à minorer la contestation émanant des partisans d'une seule de ces deux politiques. En réalité, l'Ukraine étant à l'origine entièrement sous l'influence de la Russie, cette politique du statu quo accompagnée ponctuellement de déclarations velléitaires et de timides initiatives pour un rapprochement avec l'Occident, n'a pas permis de faire sortir le pays de l'orbite de Moscou. Bien au contraire, l'influence russe sur l'économie ukrainienne s'est même accrue dans la seconde moitié des années 1990.

Dans ce contexte, l'enjeu européen a été l'un des déterminants du positionnement de V. Iouchtchenko pendant la campagne présidentielle de 2004. Certes l'équipe "orange" a dû pour une large part sa victoire au rejet par la population des méthodes de l'équipe alors au pouvoir, au discrédit dont souffrait L. Koutchma et à l'exaspération de la population face à l'implication mal venue du président Poutine, mais la position résolument pro-européenne de V. Iouchtchenko répondait aux attentes de son électorat et a pu l'aider à conquérir une partie des indécis. En effet, le camp réformateur et démocrate en Ukraine, rassemblé à partir de 2002 autour du bloc Natcha Ukraïna de V. Iouchtchenko, s'appuie traditionnellement sur l'ouest du pays. Cette région, qui ne passa sous contrôle soviétique qu'après la Seconde Guerre mondiale est celle où le caractère européen de l'Ukraine est affirmé avec le plus de conviction. En grande partie sous contrôle austro-hongrois avant la Première Guerre mondiale, elle devint une composante du territoire de la Pologne restaurée après ce conflit. Les liens culturels avec la Pologne y sont forts, même si divers épisodes douloureux de l'histoire commune des deux peuples ukrainien et polonais qui s'y déroulèrent subsistent dans les mémoires. Les liens économiques avec la Pologne y sont par ailleurs relativement denses, même s'ils ne peuvent en rien être comparés avec ceux qui unissent l'Est du pays et la Russie. Culturellement et politiquement, cette région se distingue donc de l'Est du pays. Elle est beaucoup moins russophone, beaucoup moins attachée à la persistance de liens étroits avec la Russie et, au contraire, plutôt attirée vers l'Occident. Dans cette région, la représentation de la période soviétique comme celle d'une occupation et l'importance accordée aux luttes pour la langue ukrainienne et pour le gréco-catholicisme, deux manifestations culturelles réprimées avec plus ou moins de vigueur à l'époque soviétique, contribuent à entretenir un sentiment antirusse relativement vigoureux. C'est dans cette région que naquit et se développa le Narodniy Roukh Ukraïni, le Mouvement populaire d'Ukraine qui, fondé en septembre 1989, fut la principale organisation d'opposition en Ukraine et est resté longtemps le principal parti nationaliste démocrate du pays. C'est aussi dans cette région que V. Iouchtchenko enregistra ses meilleurs résultats lors des scrutins successifs du 30 octobre au 26 décembre 2004. C'est enfin dans cette région que le souhait de voir l'Ukraine intégrer l'UE est le plus vif.

Réformer pour permettre l'ouverture la plus rapide possible de négociations en vue de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE a donc été l'un des principaux engagements de campagne de V. Iouchtchenko. L'enjeu européen en Ukraine se mesure aussi à l'importance attribuée à cette perspective européenne comme moteur des réformes, dont l'Ukraine a de toute façon besoin. Ainsi, la voie choisie par V. Iouchtchenko et son équipe semble consister à aller le plus résolument possible vers l'Europe tout en essayant de construire une relation pragmatique avec Moscou pour passer du statut de client de la Russie à celui de partenaire.

Compte tenu de cet enjeu européen, la campagne référendaire et les résultats des consultations françaises et néerlandaises ont été abondamment commentés en Ukraine. Dans un article intitulé "L'Europe fait peur à la France", l'hebdomadaire *Zerkalo nedeli* notait dans son édition du 28 mai que "l'argument turc dans la campagne pour le non fait figure d'avertissement pour l'Ukraine". De son côté, le ministre des Affaires étrangères B. Tarassiouk déclarait le 25 mai que l'échec du référendum en France et aux Pays-Bas compliquerait l'adhésion de l'Ukraine à l'UE, mais que l'objectif d'une adhésion en 2015 était toujours crédible. Enfin, N. Tomienko, vice-Premier ministre en charge de l'intégration européenne déclarait pour sa part le 3 juin que l'échec du référendum, en renvoyant à plus tard la construction d'une Europe plus intégrée politiquement, pouvait accroître les chances de l'Ukraine d'intégrer l'UE.

### Le point de vue polonais

Depuis les années 1990, la Pologne accorde une place importante à l'Ukraine dans sa politique extérieure. Aux premiers temps de l'indépendance ukrainienne, les doutes quant à la viabilité du nouvel état étaient sérieux. La transformation de l'Ukraine en zone de troubles ou de conflits ou en état autoritaire était considérée par la Pologne à la fois comme une possibilité sérieuse et comme une menace en raison de la longueur de la zone de contact entre les deux pays. C'est le sens de l'encouragement permanent donné par la Pologne aux progrès du processus de transition en Ukraine.

Par ailleurs, sa situation entre la Pologne et la Russie a été un déterminant de la politique polonaise à l'égard de l'Ukraine. La Pologne considère en effet que la liberté et l'indépendance de l'Ukraine garantissent celles de la Pologne et fait sienne l'idée de Zbigniew Brzezinski - lui-même d'origine polonaise et dont la famille venait de Lviv - selon laquelle, "sans l'Ukraine, la Russie cesse d'être un empire euro-asiatique". La politique polonaise vis-à-vis de l'Ukraine vise donc à favoriser son indépendance par rapport à la Russie, à la fois pour affaiblir la Russie et pour éloigner la Pologne de sa sphère d'influence directe. Aujourd'hui, on rencontre en outre couramment l'idée que pour aider la Russie à devenir une démocratie à part entière il faudrait la pousser à conjurer toute tentation impérialiste. On voit bien ici le poids des représentations, héritées à la fois de la période 1945-1991, mais aussi de la disparition de la Pologne entre 1795 et 1918, dans les déterminants de la politique extérieure polonaise vis-à-vis de la Russie.

Carte : Ukraine : transit pétrolier et régions ayant été sous contrôle polonais (non reproduite dans cette version en ligne, désolés)

En troisième lieu, la politique de la Pologne est aussi déterminée par une perception particulière de l'Ukraine. Les deux pays ont en effet une histoire commune très riche et la partie ouest de l'Ukraine est dans une certaine mesure connectée culturellement et économiquement à la Pologne. Les échanges transfrontaliers, souvent illégaux, entre cette région et la Pologne, étaient assez denses avant l'intégration de la Pologne dans l'UE. Le tourisme polonais y est important, favorisé par la présence de lieux de mémoires polonais qui rappellent divers épisodes de la lutte nationale polonaise. En outre, la Pologne voit dans l'Ukraine un voisin avec lequel la coopération économique pourrait être fructueuse. Le différentiel de niveaux de vie de part et d'autre de la frontière pourrait en effet rendre des investissements polonais en Ukraine intéressants. L'Ukraine représente un marché

de près de 50 millions de consommateurs et pourrait offrir des débouchés à l'industrie polonaise.

Les dirigeants polonais ont donc opté, dans les années 1990, pour le développement d'un partenariat avec l'Ukraine. Cette politique a connu une certaine permanence quels qu'aient été les gouvernements polonais mais on peut sans doute considérer que parmi ses promoteurs les plus efficaces comptent Bronislaw Geremek, longtemps ministre des Affaires étrangères et aujourd'hui député européen, ainsi qu'Alexandre Kwasniewski, président de la République de Pologne et Marek Siwiec, ancien chef du bureau de la sécurité nationale auprès du président (BBN), proche du président Kwasniewski, qui fut un des artisans de ce partenariat. Il a été élu député européen et fut désigné pour diriger la délégation de l'Union européenne auprès de l'Ukraine.

Logiquement, la Pologne a aussi pris une posture de soutien à l'Ukraine sur la voie de l'intégration européenne. Depuis son intégration à l'UE, la Pologne n'a pas abandonné cette posture. Elle a ainsi tenté de minorer les effets négatifs de l'établissement de la frontière de l'UE sur la frontière polono-ukrainienne. Elle fut l'un des derniers États à imposer un visa aux citoyens ukrainiens. Varsovie prit aussi des mesures visant à minimiser les conséquences négatives de cette introduction de visas. Des visas gratuits sont ainsi délivrés, ainsi que des visas multi-entrée et des visas de long séjour.

Par ailleurs, le président Kwasniewski a joué un rôle important dans la résolution de la crise liée à l'élection présidentielle de 2004. De même que Lech Walesa, il a participé aux négociations entre les deux camps rivaux et a été partie prenante de la médiation internationale auprès du président Koutchma visant à faire prévaloir la transparence et le respect des normes démocratiques dans la tenue de ce scrutin. Enfin, la Pologne réaffirme régulièrement que l'Ukraine constitue une priorité de sa politique étrangère et que l'UE doit lui offrir une perspective d'adhésion, ne serait-ce que pour y favoriser les réformes.

Selon Leszek Minalto, conseiller de l'ambassade de la République de Pologne à Paris, en charge de l'Europe de l'Est, "après le résultat des référendums français et néerlandais, le rôle de la Pologne au sein de l'UE ne change pas. La Pologne cherche de nouveaux alliés pour soutenir sa position par rapport à l'Ukraine. Les avancées de la politique de l'UE vis-à-vis de l'Ukraine seront retardées du fait de l'impossibilité de mettre en place une politique extérieure centralisée. La Pologne souhaite voir se réaliser un partage des tâches et des responsabilités relativement à la politique extérieure de l'UE". Dans ce cadre, la Pologne aurait en charge la politique orientale de l'Union et le développement du partenariat avec ses voisins orientaux.

## La nouvelle voie ukrainienne vers l'UE

Prenant acte des implications négatives pour l'Ukraine des résultats des consultations françaises et néerlandaises, le nouveau pouvoir ukrainien semble avoir résolu de tenir compte de l'impossibilité momentanée de mener une politique globale vis-à-vis de Bruxelles et de tenter de mener sa politique européenne à travers plusieurs vecteurs.

Le premier axe de la politique européenne de l'Ukraine passe bien évidemment par la poursuite des réformes. Il s'agit de se donner les moyens de satisfaire aux "critères de Copenhague", notamment

en luttant contre la corruption et en dotant le pays d'une législation adaptée à une économie de marché moderne. Pour l'heure, l'impératif de lutte contre la corruption s'est traduit par le limogeage de quelque 18 000 fonctionnaires. En ce qui concerne l'adaptation de la législation à l'économie de marché, un problème important a été celui des reprivatisations. Le terme lui-même fait débat puisqu'il peut laisser entendre que des atteintes à la propriété privée pourraient être commises. Il s'agit en fait de remettre en cause un certain nombre de privatisations dont on juge qu'elles n'ont pas été conduites dans des conditions de transparence suffisantes. Iou Timochenko avait dans un premier temps parlé de quelque 3 000 entreprises mais, ce chiffre semblant trop important, il avait finalement été décidé entre elle et V. Iouchtchenko que seules une dizaine d'entreprises considérées comme stratégiques seraient concernées. Outre cette limitation du nombre d'entreprises concernées, le pouvoir ukrainien a aussi dû prendre garde à ce que les méthodes utilisées ne soient pas contestables, de manière à éviter notamment qu'un parallèle puisse être établi entre ce processus et l'affaire Ioukos en Russie.

Un second axe de cette politique vise à favoriser l'intégration économique de l'Ukraine avec les pays de l'Union. Lors de sa visite en France, Mme Timochenko s'était fixée pour but de "déboucher sur une moisson de projets et de protocoles d'intention entre les ministres ukrainiens et les grandes entreprises françaises". En effet, pour elle, "c'est à travers les convergences d'intérêts que s'ouvrira le chemin de l'Ukraine vers l'Europe" (entretien accordé au quotidien *Le Figaro*, édition du 14 juin 2005). Cette politique semble directement inspirée de la "méthode Monnet" pour la construction de l'UE, qui, selon les mots de R. Schumann, visait à "faire l'Europe [...] en créant d'abord une solidarité de fait". Elle s'est traduite, lors de la visite en France de Mme Timochenko par plusieurs négociations en vue de la passation de contrats, notamment avec EADS dans le domaine des satellites ou des avions de transport (projet de collaboration avec la compagnie Antonov) ou encore avec Gaz de France et AREVA pour accroître l'indépendance énergétique de l'Ukraine. Pour Mme Timochenko, "après l'achèvement des réformes politiques, administratives et juridiques et avec le développement de l'économie et des échanges, l'adhésion de l'Ukraine à l'UE apparaîtra comme naturelle". Dans la même logique, l'Ukraine pourrait valoriser sa situation géographique pour le transit des hydrocarbures vers l'Europe. Avec le tracé Odessa-Brody, qui devrait être prolongé jusqu'à Gdansk, l'Ukraine pourrait participer au désenclavement du pétrole kazakh, accroître son importance pour l'Europe et réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie. Les aléas qu'a connus ce projet illustrent bien les difficultés issues, pour l'Ukraine, de sa position entre les zones d'influence russe et européenne. En effet, originellement, ce tube devait fonctionner du Sud vers le Nord pour acheminer du brut kazakh vers l'Europe. Il devait, pour la partie allant de Brody à Plock, en Pologne, puis vers Gdansk, être réalisé en commun par une compagnie ukrainienne et une compagnie polonaise. Cependant, en juillet 2004, les autorités ukrainiennes annoncèrent que le tube fonctionnerait en fait du Nord vers le Sud, pour acheminer du brut russe vers la Mer Noire. Ce revirement provoqua de vives réactions de la part des autorités polonaises et le gel du projet de prolongation. Après l'arrivée de la nouvelle équipe au pouvoir en Ukraine, il a été annoncé que le tube fonctionnerait dans le sens originel. Cette question a donné lieu à une déclaration commune de V. Iouchtchenko et de N. Nazarbaev, le président kazakh, début juin et a été abordée par Iou Timochenko lors de son entrevue avec le Premier ministre français le 13 juin. Si l'avenir du projet semble fixé, les délais sont aujourd'hui encore incertains. Le principal investisseur présent sur la partie ukrainienne (Odessa-Brody) de ce projet est la compagnie ukrainienne Druzhba dont le siège social est situé à Lviv. Cette partie ukrainienne terminée en 2002, un consortium ukraïno-polonais, rassemblant la compagnie ukrainienne Ukrtransnaft et la compagnie polonaise PERN, doit maintenant travailler à la construction du tronçon suivant qui doit relier Brody à la ville polonaise de Plock. Le problème du

sens dans lequel fonctionnera le tube ayant été résolu, les travaux de prolongation devraient commencer rapidement, la Pologne y étant aussi intéressée que l'Ukraine. En sus de cette prolongation vers le Nord, l'Ukraine souhaite aussi voir cet oléoduc être prolongé vers le Sud, pour y ajouter un tronçon reliant la Turquie à l'Ukraine. Pour ce faire, l'Ukraine souhaite obtenir une participation dans le consortium Arab Gas Pipeline. Cette autre prolongation est encore très hypothétique mais elle permettrait à l'Ukraine de réduire encore davantage sa dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

En troisième lieu, l'Ukraine cherche à développer sa politique régionale. Ainsi s'est elle rapprochée du "groupe de Visegrad". Ce groupe fondé au début des années 1990 réunit la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie. Il avait à l'origine pour fonction d'assurer la coordination des politiques de ses membres en vue d'adhérer aux institutions euro-atlantiques. Lors de la dernière réunion des Premiers ministres des pays membres, le 10 juin en Pologne, Iou. Timochenko était présente et a obtenu l'association de l'Ukraine à ce groupe ainsi qu'une déclaration affirmant le soutien des membres du groupe à l'intégration de l'Ukraine à l'UE. Par ailleurs, en termes de politique régionale, l'Ukraine semble avoir un rôle à jouer vis-à-vis de la Transnistrie. Elle devrait en effet être à même de contrôler les échanges entre la Transnistrie et d'autres pays de la région. Son implication dans le règlement de ce problème, qui est sans doute le plus aigu de la région, pourrait contribuer à renforcer sa position vis-à-vis de l'UE.

La question de savoir si l'Ukraine est européenne appelle indubitablement une réponse positive. Malheureusement, la réponse à cette question ne dit rien sur les chances de l'Ukraine d'adhérer à l'UE. Ces chances étaient jusqu'à récemment obérées par des dirigeants inconséquents du fait desquels l'État ukrainien ne pouvait jouer un rôle positif dans la construction d'une perspective européenne crédible pour le pays. L'alternance de décembre 2004 devrait redonner à l'État son rôle légitime dans la construction de l'avenir de l'Ukraine. Reste la question de la place de l'Ukraine entre l'UE et la Russie. Cette dernière met régulièrement en question son caractère européen et ne souhaite pas adhérer à l'UE. Dès lors, une Ukraine maintenue dans la sphère d'influence russe ne pourrait pas envisager sérieusement de suivre une voie différente. Les réactions en Russie au lendemain des référendums français et néerlandais exprimaient d'ailleurs clairement qu'aux yeux des Russes le coup d'arrêt mis à l'élargissement de l'UE redonnait la main à la Russie, notamment en ce qui concerne l'Ukraine et la Géorgie. La politique européenne du nouvel exécutif ukrainien aura donc besoin d'appuis. On a vu que la Pologne, et sans doute d'autres voisins de l'Ukraine, comme la Hongrie, pouvait fournir certains de ces appuis. Le sens de la démarche de Iou. Timochenko lors de sa visite en France était d'en obtenir d'autres. Ceux-ci seront sans doute déterminants, non seulement en raison du poids, réel ou supposé, des "grands pays" dans l'Union mais surtout parce que ces pays ont une influence sur la politique de l'Union vis-à-vis de la Russie. Or, la question de l'avenir européen de l'Ukraine ne pourra être résolue que lorsqu'aura été tranchée celle de savoir de quel côté de la limite entre l'UE et la sphère d'influence russe est positionnée l'Ukraine.