

# Quelles perspectives européennes pour l'Ukraine ?

*Le jeu régional à travers lequel il faut comprendre les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine est complexe. Si longtemps les réformes nécessaires à un rapprochement avec l'Union sont restées purement déclaratives, toute une série de tendances de fond poussent à ce rapprochement au-delà des positionnements politiques circonstanciels. Mais aujourd'hui, ce sont les États européens eux-mêmes, qui, en se gardant bien d'ouvrir une perspective d'adhésion, même à long terme, privent l'Ukraine d'un puissant ressort dans la transformation de son système politique et économique. C'est que l'Union européenne n'a ni digéré l'élargissement et l'échec de la Constitution ni opéré de choix clair face à une Russie qui cherche à maintenir l'Ukraine dans sa sphère d'influence. Le chantage gazier russe que les pays européens se sont empressés de relayer est à cet égard éclairant. Mais paradoxalement, il pourrait contribuer à détacher un peu plus Kiev de Moscou.*

## Entretien avec Anne de Tinguy

Anne de Tinguy est professeure des Universités à l'Inalco et chercheuse au Ceri-Sciences Po à Paris. Elle est aussi vice-présidente de l'Association française des études ukrainiennes. Elle a, entre autres, dirigé l'ouvrage *L'Ukraine, nouvel acteur sur la scène internationale* et a publié de nombreux articles sur l'Ukraine où elle se rend très régulièrement.

*Aude Merlin et Donat Carlier : De par la position géostratégique de leur pays, les dirigeants ukrainiens semblent tenus à une politique d'équilibre entre la Russie et l'Occident. La Révolution orange a-t-elle constitué une rupture ?*

*Anne de Tinguy :* Sans aucun doute, c'est un formidable événement en Ukraine ainsi que dans tout l'espace post-soviétique. Tout ce qui se passe en Ukraine a un retentissement très important dans cet espace. D'une part, parce que l'Ukraine y est, après la Russie, le pays le plus grand,

en termes de population et de territoire, mais aussi et surtout du fait des liens très particuliers qui existent entre l'Ukraine et la Russie. La Révolution orange me paraît marquer une rupture dans la mesure où je l'analyse, à l'instar de nombreux autres chercheurs occidentaux (comme T. Garton Ash, une référence dans ce domaine du fait de ses travaux sur les révolutions de 1989 en Europe de l'Est), comme un mouvement spontané démocratique. Autrement dit, la Révolution orange n'est pas ce que la Russie en a dit,

à savoir le fruit d'un complot occidental. Il est exact que les fondations américaines ou autres ont été très présentes en Ukraine: elles ont encouragé le pluralisme, elles ont contribué à l'émergence d'une société civile. Elles ont été efficaces, car elles ont été dans le sens souhaité par la majorité.

*A.M. et D.C.: L'arrivée au pouvoir de Ianoukovitch constitue-t-elle un retour en arrière ?*

*A. de T.:* Elle est une terrible désillusion et un évènement qui complique le projet euroatlantique porté par le président Iouchtchenko. On voit déjà les très fortes tensions qu'il y a entre le président et le nouveau Premier ministre. En principe, il ne devrait pas y avoir de problème majeur dans la mesure où d'après la Constitution, la politique étrangère est le domaine réservé du président. Mais dans la pratique, la situation est très tendue et compliquée. L'accord de gouvernement (l'accord « Universal ») a été très vite remis en question par Viktor Ianoukovitch, sur des points fondamentaux: le statut de la langue russe, la question de l'éventuelle adhésion à l'Otan, le conflit en Transnistrie, l'OMC, etc. Mais si Viktor Ianoukovitch est arrivé au pouvoir, c'est d'abord à cause de l'incapacité des parties de l'équipe orange à s'entendre, alors qu'elles avaient obtenu la majorité des voix lors des élections législatives de mars 2006. Cela signifie, notamment, que la population, quelles que soient les déceptions, réelles, à l'égard de la politique du président et/ou de l'Union européenne, est restée majoritairement attachée aux idées portées par le président

Iouchtchenko, c'est-à-dire au projet européen. Je pense que ce projet correspond à des tendances de fond. Bien sûr il y a des hauts et des bas, mais depuis l'indépendance de l'Ukraine en 1991, on voit bien qu'elle a pris un chemin très différent de celui sur lequel s'est engagée la Russie, qu'elle a fait un « choix européen ». Ce choix européen n'a eu pendant très longtemps aucune crédibilité ou presque, car il y avait en Ukraine une incompréhension totale de ce que représentait véritablement l'intégration européenne. Les dirigeants ukrainiens, pendant les années nonante, ne comprenaient pas que pour l'Union européenne, ce qui comptait, ce n'était pas tant la position géostratégique de l'Ukraine, que les progrès sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché. Leur politique de réforme est longtemps restée essentiellement déclarative. Un processus s'est néanmoins mis en route, il est certes long, chaotique, difficile, mais il existe. D'autre part, les enquêtes de terrain le montrent, ce choix est soutenu par la population ukrainienne.

*A.M. et D.C.: Le soutien au projet d'adhésion à l'Otan semble plus minoritaire en Ukraine.*

*A. de T.:* Oui, clairement, lorsqu'on regarde les résultats des enquêtes, on voit que seul un faible pourcentage de la population soutient cette éventualité. Il faut cependant souligner que les élites dans leur quasi-totalité sont favorables à l'adhésion de l'Ukraine à l'Otan. Et je m'appuie là aussi sur des enquêtes menées ces derniers mois auprès d'experts: chercheurs, intellectuels, représentants de l'administration à tous les niveaux.

Pour ce qui est des élites politiques, c'est plus compliqué. C'est l'ancien président, Leonid Koutchma qui le premier a affirmé en mai 2002 que c'était l'objectif à atteindre, mais lors de la campagne législative de 2006, le Parti des Régions de Viktor Ianoukovitch a fortement politisé cette question en faisant du « Non à l'adhésion à l'Otan » un point clé de son programme. Or cette adhésion est analysée en Ukraine comme la voie vers l'Europe du fait du précédent des États d'Europe centrale et orientale: les Ukrainiens regardent en effet avec attention ce qui s'est passé dans les pays d'Europe centrale et orientale (Peco) devenus membres de l'Union européenne. Ils voient que les conditions requises pour adhérer à l'Otan sont moins difficiles à remplir que les critères de Copenhague. Les perspectives d'adhésion à l'Union européenne étant très incertaines, ils voient donc l'adhésion à l'Otan comme une façon d'avancer vers elle. De plus, la candidature ukrainienne à l'Otan est soutenue par les États-Unis. Lors de ma dernière mission en Ukraine en juillet 2006, j'ai constaté que le scénario d'adhésion à l'Otan était retenu par de nombreux interlocuteurs comme un scénario réaliste à court terme. Certes, c'était avant que Viktor Ianoukovitch soit nommé Premier ministre. Son arrivée change la donne, mais dans ce domaine comme dans d'autres, il ne faut pas penser que tout est soit tout blanc soit tout noir. La coopération avec l'Otan date des années nonante, elle a toujours été bonne et s'est beaucoup développée, y compris pendant la période Koutchma.

*A.M. et D.C. : Dans votre livre publié en 2000,*

*vous évoquiez deux scénarios possibles : soit une intégration à l'Otan, soit un État tampon. Est-ce maintenant clairement le scénario de l'intégration euroatlantique qui prédomine ?*

*A. de T. : L'Ukraine ne peut ignorer sa position géographique, son passé, les liens très anciens, culturels, économiques qu'elle a avec la Russie qui rendent ces deux pays et leurs populations très proches. Faut-il en conclure que l'Ukraine est condamnée à faire partie de ce que l'on pourrait appeler une « sphère d'influence de la Russie » ? Je ne le pense pas, d'autant moins que la Russie a eu à l'égard de ce pays depuis 1991 une politique très maladroite et en définitive contreproductive : plus la Russie tente de retenir l'Ukraine, plus elle la repousse vers l'Europe. L'idéal à terme serait une relation privilégiée à la fois avec l'Union européenne et la Russie, relation dont les modalités restent à définir, et qui suppose un changement de la nature du rapport qui existe actuellement entre la Russie et l'Ukraine, mais aussi entre la Russie et l'Union européenne. En principe, il ne devrait pas y avoir d'objection majeure à des liens privilégiés entre l'Ukraine, la Russie et l'Union européenne. Le problème est lié à la vision que la Russie a de sa place en Europe. Les dirigeants russes considèrent que l'Europe est bipolaire et que leur pays est, face à l'Union européenne, l'autre pôle d'attraction du continent. Cela les conduit à analyser les actions ukrainiennes en termes de jeu à somme nulle : ce qui est un gain pour l'Otan ou pour l'Union européenne serait une perte pour la Russie. C'est une vision des choses absurde et dépassée qui était*

celle de la guerre froide. Et cela place l'Union européenne dans une position difficile, car il lui faut concilier ses politiques russe et ukrainienne. Et si elles sont inconciliables, il lui faut choisir. L'Ukraine est sans nul doute européenne. Son européanité est d'abord géographique et historique. Rappelons que les régions occidentales n'ont été soviétisées qu'au moment de la Seconde Guerre mondiale. Il y a des différences très grandes en termes de perception géostratégique entre les régions occidentales et orientales: les premières, tous les sondages le confirment, se sentent plus européennes que les secondes. D'autre part, les régions occidentales sont beaucoup plus hostiles à une relation étroite avec la Russie que les régions orientales. Ces différences régionales sont souvent perçues comme un risque d'éclatement du pays. On peut les analyser autrement: les régions occidentales tirent l'Ukraine vers l'Europe.

*A.M. et D.C.: Ces différences régionales entre l'Est et l'Ouest sont-elles si clivées ?*

*A. de T.:* Je ne crois pas en effet qu'il y ait un clivage pur et dur. Si dans les régions occidentales, il n'y a pratiquement aucun soutien à un scénario d'alliance avec la Russie, dans les régions orientales, le projet européen est certes moins soutenu que dans les régions occidentales, mais il l'est néanmoins par un pourcentage important de la population. Et, par exemple, une personnalité aussi influente que l'oligarque Akhmetov, un des puissants soutiens de Viktor Ianoukovitch, se déclare favorable à l'intégration à l'Union européenne, tout simplement parce que

son intérêt financier et économique réside plus dans des relations avec l'Ouest qu'avec la Russie.

*A.M. et D.C.: L'Ukraine a-t-elle véritablement les moyens d'une indépendance, d'une émancipation vis-à-vis de la sphère d'influence russe, en particulier sur le plan énergétique ?*

*A. de T.:* La dépendance énergétique de l'Ukraine à l'égard de la Russie est une véritable épée de Damoclès qui pèse au-dessus du pays. C'est un dossier auquel les dirigeants ukrainiens n'ont pas attaché suffisamment d'importance depuis 1991, et c'est aussi l'un des plus difficiles à gérer. La crise gazière qui s'est produite en janvier dernier a perturbé le jeu politique ukrainien et elle a eu des effets politiques et économiques très importants. La hausse du prix du gaz est une source d'incertitudes économiques et politiques. Cela étant, sur le long terme, cette affaire pourrait néanmoins avoir des répercussions allant à l'encontre de celles qui sont souhaitées par la Russie. La décision de Gazprom en janvier 2006 de relever les prix demandés à l'Ukraine et de les aligner à terme sur les prix du marché mondial met fin à un partenariat privilégié: si les prix du gaz sont ceux du marché, l'Ukraine sort alors de l'orbite de la Russie. Un des moyens importants pour diminuer la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie est de faire des économies d'énergie — les gaspillages sont considérables —, voie que de très nombreux économistes jugent indispensable. Dans cette voie, qui peut aider l'Ukraine ? Pas la Russie, mais bien l'Union européenne, à travers la Banque européenne

pour la reconstruction et le développement (Berd). Cette crise gazière pourrait donc à terme avoir pour effet de conforter non pas la dépendance, mais l'émancipation de l'Ukraine à l'égard de la Russie. Dans ce scénario, la Russie aurait repoussé l'Ukraine vers l'Union européenne et obtiendrait des résultats inverses de ceux escomptés. Il faut aussi souligner que le prix du gaz que la Russie va imposer à l'Ukraine va peser sur les positions politiques de Viktor Ianoukovitch. On pouvait penser que la Russie souhaiterait « faire un cadeau » à ce nouveau Premier ministre prorusse. Cela ne semble pas devoir être le cas. L'accord que Gazprom vient de signer avec le Turkménistan signifie une augmentation automatique du prix du gaz livré par la Russie à l'Ukraine. C'est un « mauvais coup » porté à Ianoukovitch.

*A.M. et D.C. : Que sont devenus les rapports entre l'Ukraine et l'Union européennes ?*

*A. de T. :* L'Union européenne est très engagée en Ukraine. Cela s'est traduit par un budget conséquent et des liens étroits. Mais ce soutien à l'Ukraine était jusqu'à très ambigu : il ne pouvait guère en être autrement étant donné la situation politique interne de l'Ukraine. Ce qui était important pour l'Union européenne, c'était que l'Ukraine dépasse le stade des déclarations et s'engage dans un processus de réformes. Il y avait certes les éléments d'une évolution politique à l'œuvre, comme en témoigne l'alternance politique de 1994. Mais jusqu'à la Révolution orange, les avancées en matière de démocratisation étaient limitées. Depuis lors, les choses ont évolué dans le sens de la

démocratisation. À partir de ce moment-là, l'Union européenne a affirmé qu'elle soutenait le processus de réformes et a mis en place une politique basée sur la conditionnalité et la différenciation : plus l'Ukraine avance sur la voie des réformes, plus l'Union européenne la soutient. Le plan d'action adopté dans le cadre de la politique de voisinage en février 2005 est un guide détaillé de la coopération et de l'accompagnement apportés au processus de réforme en Ukraine. Le soutien est réel, mais la question de l'adhésion pose problème. La politique européenne de voisinage (PEV) a été définie par Bruxelles comme une alternative à l'adhésion, et non comme une étape vers l'adhésion. Pour Viktor Iouchtchenko, l'objectif prioritaire stratégique, soutenu par la population, est l'adhésion à l'Union européenne et il a clairement dit qu'il concevait la PEV et le plan d'action comme une étape vers l'adhésion. L'Union européenne, en ne s'engageant pas, a suscité des déceptions en Ukraine ; de son côté l'Union européenne s'irrite de voir les dirigeants ukrainiens se focaliser sur cette question, créant au passage attentes et insatisfactions au sein de la population, au lieu de valoriser davantage les acquis de la coopération. Quel sera l'impact de la conditionnalité en l'absence de l'incitation que constitue la perspective de l'adhésion ? Dans les Peco, les transformations post-communistes ont été fortement encouragées par cette perspective.

*A.M. et D.C. : Le refus de l'Union européenne*

*d'envisager une adhésion sur le long terme n'est-il pas avant tout dû à ses propres pannes ?*

**A. de T. :** L'attitude de l'Union européenne est en effet liée aux problèmes qu'elle traverse. Le non aux référendums en France et aux Pays-Bas est révélateur d'une crise grave. L'élargissement de 2004 reste mal accepté par beaucoup (probablement parce qu'il a été mal préparé). La question des élargissements futurs, au-delà de ce qui est actuellement prévu par l'Union européenne, ne fait recette que dans les Peco, parmi les nouveaux membres de l'Union européenne. Là, l'Ukraine bénéficie d'un soutien très fort. C'est essentiel, mais pour le moment cela ne suffit pas. Pourtant, au nom de quoi pourrait-on dire oui à la Turquie et non à l'Ukraine si celle-ci en vient à se conformer aux critères de Copenhague ? La Révolution orange a été décisive dans l'évolution du rapport de l'Ukraine au monde extérieur. Certains pays, la France notamment, ont alors découvert que l'Ukraine existait.



Propos recueillis par Aude Merlin et Donat Carlier