



## UNION EUROPÉENNE / UKRAÏNE :

Politique de voisinage ou adhésion ?

Mémoire de géopolitique  
du Commandant Eric PAILLIER  
dans le cadre du séminaire « Europe »

Directeur : Monsieur Pierre VERLUISE

mars 2006

## FICHE DOCUMENTAIRE

1. Union européenne - Ukraine : Politique de voisinage ou adhésion ?
2. 2006\_mémoire\_géop\_adhésion Ukraine UE\_Paillier
3. Commandant, air, PAILLIER Eric, France
4. 23 mars 2006
5. Division A – groupe A3
6. Mémoire de géopolitique
7. L'Union européenne a lié des relations étroites avec l'Ukraine, et en particulier depuis qu'elle a mis en place une nouvelle politique étrangère avec ses voisins, la Politique européenne de voisinage, en mai 2004, au moment où l'adhésion de dix nouveaux membres était réalisée. En dépit des changements politiques qui sont intervenus fin 2004 en Ukraine, les anciens responsables politiques affichaient déjà leur volonté de voir leur pays adhérer à l'Union européenne. C'est aussi particulièrement vrai pour le président actuel, M. Viktor Iouchtchenko. De son côté, l'Union européenne accompagne le pays dans ses réformes afin d'une part qu'il puisse intégrer l'Organisation mondiale du commerce, et d'autre part qu'il puisse intégrer au plan économique l'UE à travers un véritable partenariat. La question de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE revêt de multiples interrogations, au plan économique, social et politique. La bonne gouvernance attendue de ce pays devrait lui permettre d'adhérer à l'UE à moyen terme. Cependant des réformes doivent encore être réalisées, grâce au partenariat mis en place avec Bruxelles. La lutte contre la corruption est notamment un défi important à relever.
8. Ukraine, Union européenne (UE), Russie, Etats-Unis, Pologne, Politique européenne de voisinage (PEV), plan d'action, accord de partenariat et de coopération (APC), révolution orange, Viktor Iouchtchenko, Rada, Organisation mondiale du commerce (OMC), Organisation du traité de l'atlantique Nord (OTAN).

Union européenne / Ukraine :  
Politique de voisinage ou adhésion ?



---

**SOMMAIRE**

**Première Partie**

Le paradigme géopolitique de l'Ukraine

**Deuxième Partie**

De la Politique européenne de voisinage vers une adhésion probable de l'Ukraine à l'Union européenne

## INTRODUCTION

La définition géographique de l'Europe n'a jamais été établie depuis le début de la construction européenne. Elle était également absente du projet de Constitution européenne. Les manuels de géographie considèrent en revanche l'Oural comme sa frontière naturelle à l'Est, à l'instar de l'expression qui était chère au général de Gaulle, « l'Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

Le continent européen englobe donc l'Ukraine (cf. annexe 1). Cette jeune république se trouve désormais aux frontières de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, par ses frontières communes avec la Pologne, la Slovaquie ainsi que la Hongrie.

Les liens historiques qui unissent l'Ukraine à l'Europe sont par ailleurs très anciens et témoignent également de sa grandeur passée. L'Etat de Kiev domina en effet l'Europe orientale du dixième au treizième siècle. Le roi de France Henri I<sup>er</sup> épousa une princesse originaire de la Rous<sup>1</sup>, Anne de Kiev, qui fut de surcroît première régente de France.

L'Ukraine est de plus un grand pays et probablement une grande nation en devenir. C'est le second plus grand territoire d'Europe par sa superficie de 603 700 km<sup>2</sup>, loin derrière la Russie. Sa population qui était quant à elle estimée à 51,6 millions d'habitants en 1990 avoisinait 47,1 millions d'habitants en 2005, en baisse constante depuis quinze ans.

D'autre part, l'Ukraine fait partie du Conseil de l'Europe depuis 1995. Elle n'est en revanche toujours pas reconnue comme candidat officiel pour l'adhésion à l'Union européenne. Malgré cela, des liens politiques et économiques étroits existent entre Kiev et Bruxelles depuis l'indépendance de l'Ukraine déclarée en 1991. Le président Iouchtchenko, a par ailleurs appelé de ses vœux la volonté de voir son pays adhérer à l'Union européenne lors de son discours d'investiture le 23 janvier 2005 en précisant : « Notre chemin, pour l'avenir, est celui de l'Europe unie. Nous faisons partie de la même civilisation, nous partageons les mêmes valeurs. ».

Il y a une volonté politique commune à faire converger les intérêts de l'Union européenne et de l'Ukraine. Cette ambition n'est pas nouvelle pour les

---

<sup>1</sup> Auto-appellation des Slaves au Moyen-âge et en partie des Ukrainiens jusqu'au début des Temps modernes.

responsables ukrainiens. Les prédécesseurs au président Iouchtchenko avaient peu ou prou vanté le dessein européen qu'ils envisageaient pour leur pays.

L'Ukraine peut-elle pour autant espérer rejoindre l'Union européenne ou bien sa coopération se limitera-t-elle à la politique européenne de voisinage ?

C'est une vaste interrogation à laquelle nous nous proposons de répondre. La réponse peut être soumise à controverse voire même faire l'objet de polémiques, étant donné les enjeux que cette adhésion représente. D'aucuns pensent au sein même de la Commission européenne que la réponse est négative. Cela n'empêche pas cependant d'envisager une adhésion à plus ou moins long terme, même si certaines étapes restent encore à franchir. Des efforts notoires ont en effet été réalisés par le nouveau pouvoir politique en place depuis un an. Toutefois, la Politique européenne de voisinage n'a pas forcément vocation à être le préambule à une quelconque adhésion, même si elle ne l'interdit pas, ce qui complique dans les faits la vision que peuvent en avoir aussi bien les Ukrainiens que les Européens. Le partenariat instauré a déclenché un cercle vertueux dont bénéficie l'Ukraine en revoyant le fonctionnement de ses structures pour se rapprocher des standards de bonne gouvernance européens. Cette situation devrait autoriser l'Ukraine à adhérer à l'Union européenne dans moins de dix ans. Cet élargissement aurait en revanche une influence majeure sur la situation géopolitique dans la région, et en particulier sur l'influence de la Russie.

Afin de répondre à cette problématique, nous aborderons dans un premier temps la situation géopolitique de l'Ukraine, ses particularités, ses forces et ses faiblesses. Nous examinerons ensuite les raisons qui devraient aboutir à moyen terme à son adhésion à l'Union européenne.

## PREMIERE PARTIE

### Le paradigme géopolitique de l'Ukraine

La Communauté des états indépendants a vu le jour moins de quinze jours après la dissolution de l'Union soviétique en décembre 1991. Elle n'a pas pour autant créé en un instant des états réellement indépendants. En effet, la construction de l'état est un processus qui prend du temps. La construction d'une économie nationale en demande encore plus. Presque quinze ans après la dissolution de l'Union soviétique, celle-ci perdure dans l'existence de liens humains, économiques et politiques qui sont particulières dans cette région. Les relations qui lient les états de la région entre eux avec le grand voisin russe sont en effet singulières. L'Ukraine fut historiquement la première république à déclarer son indépendance avant la dissolution de l'URSS. Cette volonté de changement a souvent été à l'origine de diverses crises qui émaillent encore ses relations avec la Russie. La dernière en date qui concerne l'approvisionnement en gaz russe de l'Ukraine, déclenchée à la fin 2005, a également perturbé largement l'approvisionnement vers l'Europe. Les tensions en Europe orientale ont donc parfois des répercussions sur tout le continent, « de l'Atlantique à l'Oural ».

Cette attitude a par ailleurs été l'occasion pour la Russie de mettre en avant sa puissance énergétique et de retrouver sa stature de puissance aussi bien avec son « étranger proche<sup>2</sup> » qu'avec l'Europe de l'Ouest dont les approvisionnements énergétiques, en gaz notamment, dépendent en grande partie de la Russie. L'influence de la Russie doit être prise en compte afin de mieux appréhender le contexte géopolitique de l'Ukraine.

#### 11. L'Ukraine dans « l'étranger proche » de la Russie

En dépit du fait que l'Ukraine soit membre de la Communauté des états indépendants (CEI), une certaine nostalgie russe à l'égard de cette ancienne république soviétique perdure encore à Moscou. Cet état d'esprit n'est pas exclusif, car les Ukrainiens dans l'Est du pays éprouvent les mêmes sentiments vis-à-vis de la Russie. Dans son discours du 30 août 1991, peu de temps après la déclaration

---

<sup>2</sup> Expression utilisée par les responsables russes à propos des pays de l'ex Union soviétique dont fait partie l'Ukraine. Cette expression est source d'ambiguïté de part sa connotation impérialiste.

d'indépendance de l'Ukraine, le Président russe Gorbatchev affirmait d'ailleurs, de manière péremptoire : « Sans l'Ukraine l'Union soviétique ne peut pas être et il ne peut y avoir d'Ukraine sans l'Union. Ces deux États slaves ont été pendant des siècles l'axe autour duquel un État multinational géant s'est développé. Il faut que cela perdure. ».

En 2000, dès son arrivée au pouvoir, le président russe s'est tourné vers son homologue ukrainien, Léonid Koutchma<sup>3</sup> en tentant de resserrer les liens avec la république perdue. Les deux présidents se sont rencontrés huit fois cette année là, ce qui était le signe d'une reprise de dialogue politique spectaculaire. En définitive, et malgré les apparences, les pressions russes exercées sur l'Ukraine sont importantes. Le pays n'a pas encore réussi à décoller économiquement. Il est fortement endetté et très dépendant de la Russie au plan énergétique. Enfin, à la frontière Est, le contrôle de sociétés ukrainiennes dans les secteurs clefs de l'industrie est très largement opéré par l'économie russe.

Plus récemment, la manière avec laquelle le président Poutine s'est immiscé dans la campagne présidentielle fin 2004 en Ukraine a montré que « l'étranger proche » restait un sujet sensible. Le président russe avait en effet félicité à plusieurs reprises et de manière prématurée le candidat du président sortant et Premier ministre à l'époque, M. Viktor Ianoukovitch, en dépit des fortes suspicions de fraudes massives. Ces dernières ont finalement conduit à organiser un troisième tour, sous la pression intérieure avec la révolution orange mais aussi extérieure. Kiev a depuis pris le parti de s'affranchir de manière plus significative de Moscou en se rapprochant de l'Union européenne. Mais ce basculement vers l'Ouest a des incidences sur les relations entre les deux pays.

La question qui se pose est de savoir jusqu'à quel point l'Ukraine pourra se départir de l'influence russe. Tout rapprochement vers l'Europe est en effet vécu par la Russie au détriment des nombreux liens qui unissent les deux pays.

Les responsables européens et ukrainiens savent de surcroît à quel point il faut ménager Moscou. A chaque annonce plus ou moins médiatisée en faveur de l'adhésion à l'Union européenne, le président Iouchtchenko prône systématiquement l'apaisement avec son grand voisin. Ce fut notamment le cas lors

---

<sup>3</sup> Président d'Ukraine de 1994 à 2004.

d'une de ses dernières visites à Paris, au cours de laquelle il a rappelé que « La politique ukrainienne n'a jamais été réalisée contre la Russie<sup>4</sup> ».

Cette stratégie politique globale a conduit l'Union à établir une coopération directe avec ces deux pays. Des relations bilatérales ont ainsi été mises en place, aussi bien par le traité d'amitié et de coopération entre la Russie et l'Ukraine le 31 mai 1997 que par l'accord de partenariat et de coopération (APC) signé entre la Russie et l'Europe en 1995. Le quinzième sommet UE-Russie a eu lieu en mai 2005. Ces sommets au cours desquels des relations particulières et privilégiées ont été nouées avec l'Union européenne sont l'exemple de la place accordée à la Russie.

D'autre part, l'UE est devenue le premier fournisseur en Ukraine devant la Russie, même si Kiev reste très dépendant de Moscou en gaz. De plus, la minorité russophone vivant en Ukraine ne peut être négligée car elle est une donnée importante de l'échiquier ukrainien. Elle est actuellement estimée à 22% de la population totale. Le bassin du Donets dans l'Est (40%) et la péninsule de Crimée au Sud en sont les régions les plus peuplées. Cette dernière est majoritairement peuplée de russophones (65%).

D'autre part, l'Ukraine s'est regroupée avec les pays situés au sud et à l'est de la Russie au sein d'un forum, le GOUAM (Géorgie, Ouzbékistan, Ukraine, Azerbaïdjan et Moldavie) dès 1997. Ce pacte est soutenu par les Etats-Unis. Il complète en définitive l'axe atlantiste et démocratique qui s'est littéralement formé, depuis la révolution des roses en Géorgie, en passant par celle, orange, en Ukraine, jusqu'à la Pologne de l'après « Solidarnosc ». Ces pays font de ce fait l'objet de toutes les attentions de l'administration Poutine. Ce dernier souhaite en effet que ses voisins ne menacent pas les intérêts de la Russie, et il cherche ainsi à limiter l'influence de Washington dans la région et donc à déstabiliser cet axe.

L'Ukraine qui se situe donc dans « l'étranger proche » de la Russie est également un pivot situé au carrefour de différentes influences.

## 12. L'Ukraine entre la Russie, l'Europe et l'OTAN

Une série de contentieux entre l'Union européenne et la Russie pourrait contrarier plus ou moins directement les ambitions européennes de l'Ukraine. En

---

<sup>4</sup> Viktor Iouchtchenko, conférence à l'Institut français des relations internationales, Paris, 15 novembre 2005.

effet, en 2004, M. Chris Patten, commissaire européen aux affaires étrangères, avait sévèrement condamné l'intégration économique de la CEI, au grand dam de la Russie. Moscou considérait que l'Union européenne s'éloignait des réalités économiques. Dans le même registre, l'attitude de M. Pascal Lamy, à l'époque commissaire européen au commerce avait marqué les autorités russes. Il avait en effet essayé de s'opposer à la reconnaissance par l'UE du statut d'économie de marché de la Russie. Moscou préfère donc encore aujourd'hui traiter parfois avec Paris et Bonn, voire même Varsovie plutôt qu'avec Bruxelles.

Cependant l'UE représente environ 50% des échanges économiques avec la Russie. La balance est par ailleurs positive vis-à-vis de l'Ukraine. L'UE représente de facto un partenaire majeur dans la région avec lequel la Russie doit forcément négocier.

L'Ukraine se trouve par ailleurs au cœur du dispositif de transport de gaz russe qui alimente la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest. En effet, le transport par bateaux méthaniers sous forme liquéfié coûte environ 165 € la tonne, très au-dessus du coût de transport par gazoduc, même si les prix pratiqués sont différents selon les pays, notamment envers les membres de la CEI. L'Ukraine est de ce fait traversée par un nombre très important d'oléoducs et de gazoducs sur son territoire qui alimentent les pays européens<sup>5</sup> (cf. annexe 2). Même si différents projets de contournement de l'Ukraine existent, ils n'aboutiront pas à court terme. Un projet de gazoduc germano-russe passant par les fonds marins et s'affranchissant des frontières est en projet ; il ne verra cependant pas le jour avant 2010. Le projet Nabucco prévoit par ailleurs d'atteindre les réserves d'Iran et du Caucase et donc de s'affranchir des gisements russes. Kiev devrait donc rester encore de nombreuses années un acteur majeur dans le domaine du transport de l'énergie, ce qui lui assurera par ailleurs des revenus substantiels. Cette facture est aujourd'hui payée par Moscou sous forme de livraison en gaz, étant donné les besoins énergétiques de Kiev.

Au plan de la politique extérieure, le président ukrainien a organisé en décembre 2005 un nouveau forum, la « Communauté du choix démocratique », confirmant ainsi son statut de nation phare dans le processus démocratique de la région. Pas moins de 23 délégations y étaient représentées<sup>6</sup>. Cette initiative a

---

<sup>5</sup> Plus de 80% du gaz russe fournit à l'Europe s'écoule dans les gazoducs ukrainiens.

<sup>6</sup> Courrier International n° 788, 08 décembre 2005.

vraiment agacé la Russie, également invitée mais faiblement représentée en signe de protestation. Elle y a vu une volonté de créer une union contre elle, mais surtout une structure pouvant se suppléer à la Communauté des états indépendants. Le président Iouchtchenko a une fois de plus tenté de minimiser cette initiative en affirmant que « Le forum n'est pas conçu comme un projet contre quelqu'un<sup>7</sup> ». Cette volonté de se placer en tant que champion de la démocratie dans la région semble être inspirée de l'idéologie occidentale qui agace sans conteste Moscou. Nous ne pouvons toutefois négliger le lien qu'il pourrait y avoir entre cette initiative et les prochaines élections législatives qui auront lieu en Ukraine à la fin du mois de mars 2006. Ce forum permettrait en effet de rappeler l'importance de la révolution orange et de redorer le blason du parti du président Iouchtchenko. Selon les dernières estimations, il semblerait en effet que les partis de la majorité et notamment celui du président Iouchtchenko, « Notre Ukraine », seraient battus lors de ces élections.

Enfin, l'Ukraine reste un corridor énergétique entre la Russie et l'Europe est également à la croisée des chemins en termes d'alliances stratégique et militaire. Kiev a en effet une responsabilité particulière dans la politique régionale de coopération économique mais également sur un plan militaire depuis la mer Baltique jusqu'à la mer Noire. Des choix devront être réalisés par l'Ukraine. L'Ukraine restera-t-elle soumise à l'influence russe dans le cadre du traité de sécurité collective de Tachkent, en guise d'apaisement avec Moscou, au risque de se fermer durablement tout accès à l'Union européenne, ou bien va-t-elle adhérer à l'OTAN et augmenter ainsi les frictions avec son grand voisin ? Quelle que soit l'orientation prise, la marge de manœuvre de Kiev sera réduite. En visite à Kiev le 19 octobre 2005, M. Jaap de Hoop Scheffer, secrétaire général de l'OTAN, a rappelé que « La porte de l'OTAN était est et reste ouverte à l'Ukraine », sans préciser de date. Il semble toutefois aujourd'hui que l'Ukraine ait opté pour un renfort du lien atlantiste. Le Conseil européen a par ailleurs adopté récemment une décision établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne<sup>8</sup>. Les mêmes négociations ont eu lieu entre l'OTAN et l'Ukraine. C'est à ce titre que la coalition stationnée en Irak est composée de soldats ukrainiens.

---

<sup>7</sup> Viktor Iouchtchenko, Kiev, 2 décembre 2005.

<sup>8</sup> Décision n° 9255/05, 13 juin 2005.

Ces liens européens et atlantistes ne doivent pas nous faire oublier la nature de ceux, économiques, qui lient l'Ukraine à la Russie.

### 13. L'interdépendance économique russo-ukrainienne

En Ukraine, c'est l'industrie sidérurgique lourde, héritage soviétique partagé à la frontière de l'Est avec la Russie, qui fournit plus de 80% du produit national brut du pays. De ce fait, les régions ukrainiennes de l'Est sont complètement intégrées dans la logique de développement russe. Inversement, au niveau local, les régions russes qui sont à la frontière de l'Ukraine voient dans la collaboration avec leur partenaire un lien beaucoup plus naturel qu'avec le reste de la Russie. Ce développement donne donc naissance à des activités communes lucratives et largement développées mais qui posent aujourd'hui un problème réel pour les autorités politiques des deux pays. En effet, le rapport de niveau de vie entre les régions de l'Ouest et de l'Est en Ukraine est très différent. Le revenu par habitant à l'Ouest est inférieur d'un tiers par rapport à celui des régions orientales.

En définitive, toute avancée politique dans cette région orientale d'obédience prorusse ne peut donc se faire sans tenir compte de ce lien économique. Les populations dans l'Est du pays sont plus proches de la Russie. Le résultat de la dernière campagne présidentielle en atteste très nettement. Le candidat malheureux, M. Viktor Yanoukovich, qui était très largement soutenu par Moscou avait acquis la majorité dans tous les oblasts situés dans l'Est du pays et au Sud en Crimée (cf. annexe 3).

La situation économique accentue en fait ce clivage. C'est également elle qui influence sensiblement le débat politique, car l'économie ukrainienne n'arrive pas à décoller. C'est également le cas de la Russie qui n'a toujours pas retrouvé le niveau économique de la transition politique opérée en 1991. L'Ukraine a pour sa part vu le revenu par habitant chuté de 42% entre 1992 et 2000. L'espérance de vie a diminué de deux ans et demi entre 1990 et 2000. Le nombre estimé d'habitants est passé de 51,6 millions en 1990 à 48,2 millions en 2001<sup>9</sup>. Cette baisse continue encore aujourd'hui, car ce chiffre est estimé à 47,1 millions d'habitants, soit environ 9% de la population.

---

<sup>9</sup> The power of Decentralization, Ukraine Human Development Report 2003, United Nations Development Programme, Kiev, 2003, pages 14 et 99.

Par ailleurs, beaucoup de salariés ukrainiens étaient partis travailler en Sibérie à l'époque de l'Union soviétique. A titre d'exemple, le rapport salarial entre Kiev et Khabarovsk, en Sibérie, était de un à trois en 1972. Il avait pour but d'attirer la main d'œuvre ukrainienne qualifiée dans cette région riche mais peu accueillante<sup>10</sup>.

Il y a par conséquent aujourd'hui en Ukraine des retraités qui ont travaillé l'essentiel de leur vie dans des entreprises aujourd'hui russes. Le système de retraite russe paye de ce fait encore aujourd'hui des pensions en Ukraine. Il y a donc une interpénétration complexe des populations dans l'ancien espace soviétique et a fortiori en Ukraine. A l'heure actuelle, 55% du capital industriel ukrainien appartient à des entreprises russes<sup>11</sup>.

Sur le plan des ambitions, il est donc extrêmement difficile pour les Ukrainiens et les Russes d'oublier que cet espace a été pendant une longue période historique unifié. Cela ne signifie pas en revanche que l'on souhaite en Ukraine que Moscou prenne des décisions à la place de Kiev, mais cela signifie que les populations ne considèrent pas comme naturel des obstacles aux contacts humains et économiques entre les deux pays. De ce point de vue, la notion d' « étranger proche » est donc d'une grande pertinence.

Toutefois, malgré ces liens historiques et économiques très forts, les dirigeants ukrainiens actuels œuvrent également pour s'ouvrir plus à l'Ouest et se défaire en partie de ces liens parfois pesants.

#### 14. La volonté politique ukrainienne de s'émanciper de la Russie

La fin de l'URSS a permis aux différentes républiques de se libérer du joug soviétique. Elles étaient par ailleurs convaincues qu'elles arriveraient alors à mieux se développer. D'autre part, en créant la Communauté des états indépendants en décembre 1991, la Russie avait paré au plus pressé. Elle espérait disposer en fait d'un cadre nécessaire pour conserver des relations avec l'Ukraine sans laquelle cette union perdait tout son sens. Elle y voyait également le moyen de garder un levier d'action pour recomposer son influence sur ses anciennes républiques.

Mais l'Ukraine s'est dès le début opposer farouchement à toute institutionnalisation, à toute forme de centralisation à caractère supranational qui

---

<sup>10</sup> M. Sapir, conférence sur la Russie, Collège interarmées de défense, Paris, 15 mai 2005.

<sup>11</sup> Ibidem.

pourrait rappeler l'URSS. Cela montre combien le peuple ukrainien est attaché à son indépendance, à l'instar de la courte période, de 1917 à 1920, au cours de laquelle la première république autonome ukrainienne avait défié la révolution Bolchévique.

Même si des liens indéfectibles l'unissent à la Russie, et notamment des relations économiques, il n'en reste pas moins vrai que la population actuelle veut définitivement oublier son du passé soviétique. C'est particulièrement vrai dans les grandes villes à l'Ouest du pays au sein de la jeunesse actuelle qui est en partie à l'origine de la révolution orange. Ce mouvement de protestation est visible dans le système d'éducation mis en place, et notamment dans les livres scolaires. On note par exemple dans un manuel d'histoire du cours moyen, recommandé par le ministère de l'éducation que la famine qui a frappé le pays en 1932 et en 1933 a été orchestrée par Moscou dans le but unique d'étouffer les velléités d'indépendance des Ukrainiens<sup>12</sup>. Sans remettre en cause l'aspect historique de cette période noire de l'Ukraine, cette méthode n'est pas nouvelle. Elle permet en effet de réveiller les identités et en définitive de resserrer les liens nationaux.

Les mouvements étudiants prennent parfois des formes encore plus radicales. Il en est ainsi de la crise engendrée par la prise du contrôle d'un phare à Yalta, dépendant du service hydrographique de la flotte militaire russe de la mer Noire. Un premier phare a été annexé le 13 janvier 2006 par des membres du ministère des Transports ukrainien. Deux autres phares ont fait l'objet de tentatives d'assaut par les membres de l'organisation de jeunesse ukrainienne « Confrérie des étudiants » qui ont finalement été repoussées. D'aucuns pensent que l'Ukraine souhaitait prendre sa revanche après avoir capitulé dans la guerre du gaz qui a éclaté en fin d'année 2005. Cette région de l'Ukraine est en effet utilisée par la Russie, suite à un protocole signé entre les deux pays.

En définitive, les démarches entreprises pour adhérer à l'UE permettraient également de prendre encore plus de distance vis-à-vis de son grand voisin.

D'autre part certaines relations conflictuelles entre l'Ukraine et la Russie montrent la volonté du président Iouchtchenko de remettre en cause certains accords passés avec la Russie.

---

<sup>12</sup> [Courrier International n° 797, 09 février 2006.](#)

Mais cette politique extérieure volontariste pourrait être en partie freinée par la situation intérieure du pays et notamment par le fait que la nation ukrainienne n'a pas encore achevé son unification.

#### 15. L'unification inachevée de l'identité ukrainienne

Les souffrances endurées par le peuple ukrainien au cours du XXe siècle sont à la hauteur de sa volonté de s'affranchir des puissances tutélaires successives, tour à tour allemandes puis soviétiques. Ce sont par ailleurs les combats, les luttes qui soudent un peuple et participent de ce fait à la naissance d'une nation. Ce fut le cas entre 1917 et 1920, époque durant laquelle les Ukrainiens se sont 'essayés' à la démocratie, avant d'être rattrapés et inféodés par les révolutionnaires bolchéviques.

L'histoire du pays a en effet été marquée par de nombreuses dominations étrangères réalisées dans la douleur, polonaise et lituanienne à l'Ouest, austro-hongroise en Galicie, et ottomane puis russe en Crimée. L'invasion allemande durant la seconde guerre mondiale, considérée comme une période douloureuse est encore ancrée dans la mémoire collective à cause des problèmes de collaboration inhérents à toute occupation.

Par ailleurs, d'aucuns pourraient croire que la révolution orange qui a porté au pouvoir le président Iouchtchenko à la fin de l'année 2004 est le résultat d'un vaste mouvement d'ensemble démocratique et qu'il représentait le symbole d'une identité nationale pleine et entière. Il n'en est rien. Et cela ne devrait pas évoluer tant que l'économie ne décollera pas. D'autre part, l'importance de la corruption montre à quel point les intérêts individuels l'emportent encore trop souvent sur l'intérêt général. Dans le domaine de l'éducation, il peut parfois coûter plus cher pour un étudiant d'acheter son diplôme que d'effectuer ses études en Europe occidentale. Ce système n'est donc pas vraiment viable. L'Ukraine faisait partie en 2005 des pays les plus corrompus d'Europe, selon Transparency International<sup>13</sup>.

De plus, au-delà du mythe fondateur de la principauté de Kiev, et malgré les apparences, la construction de la nation ukrainienne semble inachevée. Il y a en fait à travers les vingt quatre subdivisions administratives (oblast) qui composent le pays une certaine hétérogénéité dans l'acceptation de l'identité ukrainienne, à

---

<sup>13</sup> L'ONG Transparency International lui a octroyé une note de 2,6/10, à égalité avec le Belarus qui est le dernier état autocratique d'Europe.

l'instar de la minorité russophone du pays, très inégalement répartie à travers le pays, selon que l'on se situe à l'Est ou bien à l'Ouest du territoire. Cette identité est en fait avérée dans la Ruthénie, près de la frontière polonaise. Elle l'est nettement moins dans les régions du centre qui vivent en symbiose avec les minorités russes. Elle ne l'est en revanche pas du tout dans la partie orientale et en Crimée où les Russes, majoritaires, n'ont accepté l'indépendance que dans l'espoir de meilleurs lendemains sur le plan économique qui sont encore attendus. La république autonome de Crimée qui fut donnée par Khrouchtchev à l'Ukraine en 1954 est actuellement peuplée à environ 65% de russes. Elle est très nettement pro-russe. L'indépendance fut votée à 53% dans cette région, contre 90% au niveau national. Le statut particulier de la Crimée qui est une république autonome est de surcroît inscrit dans la Constitution ukrainienne de 1996 (articles 134 à 139). Pour ces populations, l'intégration culturelle et économique est une réalité bien plus avec la Russie qu'avec l'Union européenne.

On peut de surcroît s'attendre à un renversement de tendance lors des prochaines élections parlementaires qui auront lieu à la fin du mois de mars 2006. Le parti au pouvoir risquerait d'être mis en difficulté, car les résultats économiques ne sont toujours pas au rendez-vous. La révolution orange est maintenant loin et l'élan démocratique qu'elle a généré n'est plus aussi fédérateur qu'auparavant.

Ce sont en définitive les régions les plus riches, situées dans l'Est du pays, au cœur du bassin sidérurgique qui sont les plus proches de la Russie. De son côté, la révolution orange, en partie soutenue par les étudiants, représente un foyer pro-européen, mais situé nettement plus à l'Ouest du pays. Il y a donc un clivage entre l'Est et l'Ouest du territoire, une sorte de « Mezzogiorno ukrainien » qui pourrait retarder durablement les tentatives des responsables ukrainiens d'adhérer à l'Union. Ce clivage est apparu lors du résultat des élections présidentielles en 2004, à l'image du vote pour chacun des deux candidats, l'un soutenu majoritairement à l'Ouest, l'autre soutenu à l'Est.

Par ailleurs, cette distinction laissant apparaître deux Ukraine s'accroît dès lors que nous analysons les facteurs linguistiques et religieux. En effet, la plupart des habitants de la zone orientale parlent uniquement la langue russe. L'ancien président de la République en personne, Léonid Kouchma, n'avait que de vagues notions de la langue ukrainienne à son arrivée au pouvoir en 1994. La reconnaissance officielle de la langue russe n'a toutefois pas abouti, d'autant qu'elle

faisait partie du programme du camp du président Koutchma durant la campagne électorale fin 2004.

Au plan religieux, cette fracture Est-Ouest est également symptomatique. En effet, la majorité des habitants de l'Est est orthodoxe. Ces derniers sont fidèles au patriarcat de Moscou. En revanche, la majorité de la population de l'Ouest est composée d'uniates qui sont des catholiques de rite grec.

Le président Iouchtchenko cultive finalement nettement plus l'esprit de rassemblement que son prédécesseur. Né non loin de la frontière russe, il est orthodoxe et marié à une uniate ; et il a été largement plébiscité par la partie occidentale de l'Ukraine.

Il convient toutefois de préciser que l'analyse de la carte des dernières élections présidentielles laisse une fois de plus largement apparaître le clivage Est-Ouest, si l'on compare les résultats obtenus par les deux candidats (cf. annexe 3). Enfin, au plan de la démographie, c'est une véritable hémorragie qui s'opère depuis l'indépendance. Le pays a en effet perdu environ 4,5 millions d'habitants durant ces quinze dernières années, soit presque 9 % de sa population. Empêtré dans ses problèmes économiques, aggravés par la corruption, le modèle ukrainien a d'évidence du mal à s'imposer.

## 16. L'idéologie américaine contre la puissance russe

Les fondamentaux qui caractérisent la politique étrangère américaine sont issus de l'école réaliste. Ils sont fondés sur la prééminence des rapports de force entre les états. Selon certains théoriciens, comme Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller pour la sécurité du président Carter, les Etats-Unis ne pourront rester la superpuissance unique et globale que s'ils parviennent à isoler la Russie sur ses marches. Le contrôle de l'Eurasie reste un objectif majeur pour Washington. La « nouvelle Europe » de Z. Brzezinski consiste en fait à asseoir l'influence américaine dans les pays postcommunistes<sup>14</sup>.

Il convient dès lors pour les Américains d'empêcher la Russie de reconstruire sa puissance perdue sur son ancienne zone d'influence qui englobe l'Ukraine. Les Américains menaient auparavant une stratégie d'endiguement du communisme. Il s'agit désormais pour Washington de promouvoir la démocratie

---

<sup>14</sup> Zbigniew Brzezinski, « Le Grand Echiquier - l'Amérique et le reste du monde », Ed. Bayard, 1997.

avec comme objectif intangible de préserver la suprématie américaine. Depuis la fin du monde bipolaire, l'avènement de la démocratie, selon Francis Fukuyama, est le seul modèle viable qu'il convient de défendre. En définitive, le but recherché n'a pas changé ; ce sont uniquement les moyens d'y parvenir qui se sont adaptés à la nouvelle situation géopolitique née de la dissolution de l'Union soviétique.

La stratégie américaine d'endiguement concerne en priorité l'Eurasie<sup>15</sup>. De ce fait, Washington cherche à isoler l'Ukraine de Moscou. D'autre part, en appliquant à l'Ukraine et à la Russie la théorie développée par Samuel Huntington<sup>16</sup>, l'analyse suivante peut être détaillée. Autour du bloc « civilisationnel » orthodoxe dont l'état central dominant est la Russie, deux types d'états périphériques gravitent. Le Belarus, au nord de l'Ukraine, qui fait clairement entendre qu'il reste affilié à la Russie fait partie des états qui restent fidèle à l'état central dominant, la Russie en l'occurrence, ce que S. Huntington nomme le « bandwaggoning ». Le président biélorusse qui vient d'être réélu à plus de 80% de votes favorables et qui dirige le pays de manière très autoritaire prône un dirigisme emprunté de l'ère soviétique pour asseoir son pouvoir. L'Ukraine se situe à l'opposé de cette stratégie car elle s'oppose ardemment à l'hégémonie russe, ce que Huntington nomme le « balancing ».

Ce dernier point nous rapproche de la stratégie américaine appliquée à la Russie. Elle consiste encore aujourd'hui à réduire l'influence russe dans la région de l'Europe de l'Est, et notamment dans son « étranger proche ». D'aucuns interprètent le redéploiement des armées américaines pour ces raisons. Les troupes de l'OTAN qui étaient auparavant installées en Allemagne sont aujourd'hui réparties en Europe de l'Est, et plus particulièrement en Pologne, en Roumanie et en Bulgarie. Leurs effectifs ne sont cependant pas en rapport avec ceux qui prévalaient en Allemagne car ils ont été nettement revu à la baisse. La volonté de l'Ukraine d'adhérer à l'OTAN peut être considérée comme une victoire stratégique américaine. On conçoit encore mieux l'intérêt que porte Vladimir Poutine à ce pays, cet ancien allié.

L'Ukraine qui insiste sur son appartenance à l'Europe a été et reste soutenue par Washington. Z. Brzezinski avait en fait préparé -ou dévoilé la préparation- en

---

<sup>15</sup> Aymeric Chauprade, « Géopolitique – Constantes et changements dans l'histoire », Ed. Ellipses, Paris, 2003, p. 55.

<sup>16</sup> Samuel Huntington, « le choc des civilisations », Ed. Odile Jacob, 1997.

2004 l'opération de « containment » de la Russie par le biais de l'Ukraine : « L'extension de l'orbite euro-atlantique rend impérative l'inclusion des nouveaux états indépendants ex-soviétiques, et en particulier l'Ukraine<sup>17</sup>. »

L'administration Clinton a soutenu l'approche de Z. Brzezinski en se prononçant en faveur d'une « Ukraine indépendante et dotée d'une démocratie solide<sup>18</sup> ». D'autre part, la double nationalité, américaine et ukrainienne, de l'épouse du président Iouchtchenko n'avait pas échappé au candidat malheureux de la dernière élection présidentielle, arguant que la révolution était soutenue par Washington. Cette thèse trouverait ses fondements dans le soutien financier de la campagne pour laquelle Mme Iouchtchenko aurait demandé de l'aide à ses relations outre-Atlantique. La révolution orange aurait été en fait préparée de longue date, avec l'aide notamment financière de l'administration Bush qui aurait dépensé 65 millions de dollars en faveur de M. Iouchtchenko<sup>19</sup>. Le soutien de manière plus discrète des oligarques ukrainiens aurait également été réalisé.

Le coup d'envoi de cette stratégie de renversement de l'administration Koutchma fut en fait donné le 17 février 2002 à Kiev, sous l'égide de la fondation de M. George Soros. En août 2003, M. George W. Bush enjoignait de surcroît par écrit le président Koutchma de ne plus briguer de mandat présidentiel. Des représailles financières furent mêmes ouvertement envisagées auprès des dirigeants, en cas d'élections frauduleuses. Par ailleurs, le département d'état américain a financé des organisations non gouvernementales pour servir de lien et déclencher les mouvements de protestation. L'Ukraine faisait en fait partie, au même titre que le Nigéria, la Colombie et l'Indonésie des « quatre démocraties-clés » du proche avenir<sup>20</sup> décrit dans la stratégie américaine.

Au plan économique, les espérances russes visant à entrer dans l'Organisation mondiale du commerce – qui sont une priorité – sont mises dans la balance dans le conflit qui l'oppose avec l'Ukraine à propos de la fourniture de gaz russe par la société Gazprom. Moscou n'a pas hésité à reprocher ouvertement à la secrétaire d'état américaine, Condoleezza Rice, les critiques adressées par Washington à Moscou dans le conflit russo-ukrainienne sur le gaz.

---

<sup>17</sup> Zbigniew Brzezinski, « Le vrai choix », Ed. Odile Jacob, Paris, 2004, p. 141.

<sup>18</sup> Madeleine Albright, *The Economist*, 15 février 1997.

<sup>19</sup> *Le monde diplomatique*, janvier 2005.

<sup>20</sup> Forum de Davos, 30 janvier 2004, discours de la présidente du National Democratic Institute of the USA.

## DEUXIEME PARTIE

### De la Politique européenne de voisinage vers une probable adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne

Le dernier élargissement de l'Union européenne a eu lieu le 1<sup>er</sup> mai 2004. Parmi les dix nouveaux membres, sept pays appartiennent à l'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>21</sup>. L'Ukraine se situe désormais aux portes de cette Europe politique et économique forte de 25 membres. Kiev a en effet des frontières communes sur la façade ouest de son territoire avec la Pologne, la Slovaquie et la Hongrie (cf. annexe 4).

Cependant, même si cet élargissement s'est caractérisé par une nette avancée des frontières de l'UE vers l'Est, il n'en demeure pas moins d'une part que l'espace communautaire issu de la Convention de Schengen<sup>22</sup> n'a pas évolué (cf. annexe 5). D'autre part, sa façade orientale se trouve désormais à cheval selon un axe Nord-Sud qui passe par les frontières germano-polonaise et austro-hongroise. Les nouveaux membres qui sont des PECO ne se trouvent pas dans « l'espace Schengen ». Cette situation est révélatrice de l'inquiétude en termes de sécurité au sens large, et d'immigration clandestine en particulier que peuvent ressentir les membres de l'Union européenne. Il y a en fait un décalage physique sur la sphère d'influence générée par l'espace européen.

Ces craintes expliquent la politique que mène la Pologne vis-à-vis de l'Ukraine. Elles se font en outre l'avocat de l'élan démocratique survenu au cours de la révolution orange. Elle soutient d'ailleurs la candidature de Kiev à l'UE afin notamment de stabiliser sa frontière orientale et aussi pour diminuer les risques liés à l'immigration clandestine et de trafics en tout genre.

D'autre part l'identité européenne du peuple ukrainien se fonde sur son appartenance ancienne à l'Europe, mais également à ses traditions et à son histoire.

---

<sup>21</sup> Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque et Slovaquie.

<sup>22</sup> Accord définissant un espace de libre circulation des personnes et de sécurité.

Le désir de rejoindre les structures européennes qui en découle est une priorité dans la politique étrangère de l'Ukraine.

Cette adhésion permettrait à Kiev d'envisager d'une part un soutien financier supplémentaire, à l'instar de l'Espagne ou du Portugal qui sont aujourd'hui des pays performants. D'autre part, cette filiation économique qui s'opérerait en douceur permettrait à l'Ukraine de se départir de l'influence russe. Enfin, l'influence de la Russie sur ce pays et sur la région serait nécessairement modifiée. C'est donc un jeu de domino relativement complexe qu'il convient d'analyser entre l'influence de l'Union européenne sur l'Ukraine, à travers la politique européenne de voisinage, les relations avec la Russie et leurs conséquences sur l'ensemble de la région. Cela permettra d'évaluer les chances pour l'Ukraine d'adhérer à l'UE.

## 21. La nécessité d'une coopération entre l'UE et l'Ukraine

La perception des risques a évolué avec l'élargissement de l'Union européenne. La période des « hard security risks » qui caractérisait le monde bipolaire où les principales formes de menaces étaient des conflits militaires et idéologiques est révolue. L'Ukraine est aujourd'hui perçue par l'Union européenne comme source potentielle de « soft security risk » où les principales menaces naissent de conflits ethniques, de migrations ou de délitement de la société de manière plus générale, et notamment aux plans économique et social. L'hémorragie démographique constatée en Ukraine depuis l'indépendance en est un signe inquiétant. Dans ce contexte, l'Ukraine devrait devenir un vrai partenaire afin de se prémunir de ces risques, et limiter en particulier les flux migratoires illégaux.

D'autre part, l'attrait que représente l'UE, notamment au plan économique, s'explique par le fait qu'elle est le premier acteur mondial devant les USA, le Japon et la Chine. L'UE est le premier exportateur mondial (20%), et le deuxième importateur mondial avec 18,7%. Ensuite, la monnaie unique est un véritable succès et gage de stabilité.

Dans ces conditions, il est compréhensible que l'Ukraine qui éprouve encore d'énormes difficultés à décoller au plan économique ait l'ambition d'adhérer à l'Union européenne. Elle ne pourra pas le faire sans aide supplémentaire et tout du moins pas à court terme.

## 22. La politique européenne de voisinage

La Commission européenne a développé en novembre 2003 l'idée d'une « Politique européenne de voisinage », la PEV. Cette politique étrangère a vocation à gérer de manière plus spécifique les relations entre l'UE et ses voisins. C'est son but premier. Les mesures concrètes ont été approuvées par le Conseil et le Parlement européens le 12 mai 2004. Ce nouvel instrument est avant tout un moyen de créer un cercle de pays voisins, amis de l'UE, et bien gouvernés. Selon M. Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et ancien commissaire européen en charge du commerce extérieur : « ...L'Europe élargit c'est celle qui confirme les relations croisées – déjà anciennes – entre l'UE et ses nouveaux voisins : Russie, Ukraine, Moldavie, Biélorussie,...C'est elle qui fait de ce nouveau « cercle d'amis » des partenaires pour la création d'un espace de stabilité, de développement et de paix<sup>23</sup>... »

La PEV n'a cependant pas vocation à se substituer à un éventuel mécanisme d'adhésion des pays qui le souhaitent, sans toutefois apporter une réponse claire à leur demande. Selon M. Leray, membre de la Commission européenne, « La PEV n'est pas un aboutissement à l'adhésion qui reste une question ouverte, et c'est une bonne chose. En terme de sécurité, plus on convainc l'autre, meilleur sera le résultat, en vue de lui faire atteindre lesdits critères. Le choix de ne pas clarifier est donc volontaire<sup>24</sup>. ».

Tel est le cas de l'Ukraine qui considère que les efforts réalisés au plan intérieur et extérieur doivent lui permettre d'intégrer à terme l'UE. Elle a notamment supprimé le 1er septembre 2005 de sa propre initiative l'obligation d'avoir un visa pour les citoyens européens désirant séjourner en Ukraine durant moins de quatre-vingt-dix jours. Elle a par ailleurs fermé définitivement la centrale nucléaire de Tchernobyl en décembre 2000, à la demande de l'Union européenne.

Afin de limiter les risques cités supra mais également d'aller de l'avant au plan économique entre autre, des plans d'actions ont été mis en place. Ils organisent en fait des programmes de travail sur les trois à cinq années à venir.

---

<sup>23</sup> Pierre Beckouche et Yann Richard, « Atlas d'une nouvelle Europe », Ed. Autrement, Bruxelles, préface, 2005.

<sup>24</sup> Séminaire sur l'Europe, Collège interarmées de défense, Bruxelles, 19 octobre 2005.

### 23. Les plans d'actions de la politique européenne de voisinage

Depuis l'adoption de la PEV, un véritable partenariat s'est installé entre l'Union européenne et l'Ukraine, même si la coopération était déjà effective. L'Europe cherche à travers ces outils à privilégier la bonne gouvernance, afin de se prémunir des risques énoncés supra. C'est également un moyen pour le président ukrainien de générer une dynamique interne, indispensable à l'adoption d'une économie de marché viable. Le défi majeur à relever par l'administration Iouchtchenko consiste à relever l'économie du pays.

Les plans d'action sont la pièce maîtresse de la politique de voisinage. Les relations sont d'autre part inscrites dans le cadre des accords de partenariat et de coopération (APC). Ces accords cadre ont été conclus avec l'Ukraine en juin 1994 ; mais ils ne sont entrés en vigueur qu'en 1998, après ratification par tous les pays membres de l'Union. Ces plans d'action privilégient trois grands domaines.

Le premier d'entre eux concerne le dialogue politique qui permet en premier lieu de lutter contre le terrorisme et de favoriser la résolution des conflits en adoptant différentes conventions. Le cas du conflit larvé en Transnistrie, république sécessionniste en est un exemple. L'union européenne y a dépêché fin novembre 2005 une mission d'assistance<sup>25</sup>. Cette région frontalière entre la Moldavie et l'Ukraine est par ailleurs lourdement armée. Plusieurs centaines de tonnes d'anciens matériels de guerre soviétiques y sont stockés et des troupes russes y séjournent encore.

Le deuxième domaine concerne le développement économique et social. L'intérêt de la PEV dans ce domaine consiste d'une part à faire converger l'économie ukrainienne sur le modèle de l'espace économique européen et d'autre part à reprendre partiellement ou totalement les acquis communautaires. Cette offre est jugée par la Commission européenne comme une affirmation de la générosité de l'Union. Les autorités russes arguent au contraire qu'elle a une connotation colonialiste car l'Union européenne impose en définitive son modèle économique. Il faudrait plutôt voir la promotion du modèle européen comme l'émergence de la « soft power » qui n'a qu'un but, celui de promouvoir la paix et la bonne gouvernance, à travers des règles d'échanges économiques qui profitent par principe à tous les acteurs en présence. L'approfondissement des relations avec

---

<sup>25</sup> *Déclaration conjointe, Sommet UE-Ukraine, 15222/05 (Presse 337), Kiev, 1<sup>er</sup> décembre 2005.*

L'Ukraine dans ce domaine est crucial. En effet, le pays n'est pas encore suffisamment avancé au plan économique et social pour envisager une quelconque intégration à l'UE. L'objectif des responsables ukrainien est non pas de déposer la candidature de Kiev pour son adhésion, ce qui serait prématuré, mais plutôt d'obtenir un accord d'association à la fin de l'année 2007<sup>26</sup>.

Ce domaine concerne également le transport et l'énergie, ô combien vital pour l'Europe, étant donné l'approvisionnement en gaz russe qui transite à travers l'Ukraine. L'approvisionnement énergétique de l'UE dépend en effet pour 15% du gaz et du pétrole russes<sup>27</sup> dont la majeure partie (82%) traverse l'Ukraine. Sécuriser ses approvisionnements est en effet un enjeu stratégique pour l'UE. La crise entre le gouvernement ukrainien et la société russe Gazprom a en effet montré les dangers de cette dépendance.

Le livre vert de la Commission européenne a été publié le 8 mars 2006. Parmi les défis recensés, celui de la dépendance énergétique de l'Union concède d'une part qu'il est urgent d'investir, à hauteur de 1000 Mds € pour répondre aux besoins des vingt prochaines années. D'autre part, la dépendance énergétique de l'UE envers les importations ne cesse de s'accroître. Si aucune mesure n'est prise les importations passeront de 50 à 70% dans vingt à trente ans. Enfin, les réserves sont concentrées : 50% du gaz consommé provient actuellement de la Russie, la Norvège et de l'Algérie. Si la tendance actuelle continue, la part du gaz pourrait passer à 80% au cours des prochaines années. La Russie, l'Iran et le Qatar regroupent à eux seuls 60% des réserves mondiales.

Le troisième domaine concerne le commerce. L'Ukraine souhaite obtenir le statut d'économie de marché afin de rejoindre l'Organisation mondiale du commerce. Cette adhésion serait un atout majeur pour que l'Ukraine intègre l'Union européenne.

Enfin, le dernier domaine concerne la justice et les affaires intérieures. Un plan d'action a déjà été établi en décembre 2001, et les réunions et des groupes de travail idoines ont été créés.

---

<sup>26</sup> Alexandra Goujon, « La politique de voisinage de l'Union européenne avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine », Questions internationales, n° 16, novembre-décembre 2005, p.103.

<sup>27</sup> Ibidem, p.101.

## 24. Les enjeux de la Politique européenne de voisinage

La différence majeure entre l'adhésion et le partenariat au travers de la PEV réside dans le fait que l'UE fait une distinction nette entre l'intégration politique d'une part et l'intégration économique d'autre part. On appréhende mieux la question de l'adhésion dès lors que l'on distingue clairement ces deux aspects. Les accords cadre mis en place concernent l'intégration économique. Pour cette raison, la PEV favorise la coopération transfrontalière. Le but est donc de participer à terme au marché intérieur de l'Union européenne. A cet effet, l'Ukraine ne ménage pas ses efforts notamment pour respecter les critères économiques. Au cours du dernier sommet UE-Ukraine qui a eu lieu le 1<sup>er</sup> décembre 2005 à Kiev, le président de la Commission européenne, M. José Manuel Durao Barroso, s'est félicité de du fait que l'Ukraine satisfaisait aux critères techniques nécessaires à l'octroi du statut d'économie de marché<sup>28</sup>. Il lui reste donc à être reconnue au sein de l'OMC, et l'UE soutient désormais officiellement l'Ukraine dans cette démarche.

### 241. Les critères d'adhésion à l'Union européenne appliqués à l'Ukraine

Les critères d'adhésion des pays reconnus candidats par l'Union européenne ont été définis en 1993, lors du Conseil européen de Copenhague. Ils visaient à préciser de quelle manière les PECO allaient adhérer à l'UE. Selon les conclusions de Copenhague, l'adhésion requiert de la part des pays candidats qu'ils aient d'une part des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les Droits de l'Homme et la protection des minorités. Ils doivent d'autre part présenter une économie de marché viable et la capacité de faire face à la pression concurrentielle au sein du marché intérieur de l'UE (critères économiques). Les états candidats doivent enfin avoir la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion et de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (critères de la reprise des acquis communautaires).

En outre, le Conseil européen de Madrid en décembre 1995 a souligné que les pays candidats devaient créer les conditions de leur adhésion par l'adaptation de leurs structures administratives. Le Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997 insistait par ailleurs sur le renforcement des institutions, conformément au traité d'Amsterdam. Le Conseil européen d'Helsinki en décembre 1998 complétait

---

<sup>28</sup> *Déclaration conjointe, Sommet UE-Ukraine, 15222/05 (Presse 337), Kiev, 1<sup>er</sup> décembre 2005.*

les critères de Copenhague en ajoutant le principe que les pays candidats doivent partager les valeurs et les objectifs de l'Union tels qu'ils sont énoncés dans les traités. La résolution des conflits frontaliers et le maintien d'un niveau élevé de sûreté nucléaire fait également partie des critères d'évaluation.

Si l'on analyse maintenant la situation de l'Ukraine vis-à-vis de cette grille d'évaluation, en faisant abstraction de sa candidature qui n'est pas encore à l'ordre du jour à Bruxelles, on constate une réelle hétérogénéité dans les pré-requis qui sont imposés. Malgré des efforts notoires, notamment sur le plan économique, Kiev doit persévérer. Tout d'abord, l'accessit donné par l'UE à l'Ukraine à propos de son statut d'économie de marché devra être validé par l'OMC. On peut cependant supposer que ce n'est plus qu'une question de temps. Il faut en revanche s'inquiéter du niveau atteint par la corruption. Selon l'organisation non gouvernementale « Transparency International », l'indice de perception de la corruption (IPC) en Ukraine est, après la Russie, le plus mauvais en Europe, à égalité avec le Belarus<sup>29</sup>. Celui de l'UE 25 était de 6,58 en 2004, contre 2,4 pour la Russie et 2,6 pour l'Ukraine en 2005. On peut considérer que la corruption est sans nul doute un frein important à l'adhésion. C'est le cas de la Roumanie qui devrait adhérer à l'Union en 2007 et qui aurait perdu environ dix ans. En effet, son indice de perception de la corruption était à 3 en 2005 et il reste par ailleurs un des plus mauvais d'Europe. Malgré cela la Roumanie est reconnue candidate. C'est finalement un gage d'espoir supplémentaire pour l'adhésion de l'Ukraine à l'Union.

Enfin, la résolution du conflit en Transnistrie, république sécessionniste frontalière entre la Moldavie et l'Ukraine, pourrait freiner considérablement le déclenchement d'un processus d'adhésion si la situation n'évolue pas favorablement. L'Union européenne ne souhaiterait pas prendre à son compte un conflit dans sa communauté. Par ailleurs, le stationnement de troupes russes dans cette région n'augure pas d'une amélioration à moyenne échéance. Ce statu quo semble donc défavorable pour l'Ukraine, en dépit du fait que le président Iouchtchenko envoie régulièrement des signes d'apaisement. D'autre part, l'Union européenne a tout de même détaché une mission sur le terrain au cours du dernier trimestre 2005. Cependant, il y a un précédent qui concerne l'île de Chypre à

---

<sup>29</sup> Pierre Verluise, [www.diploweb.com](http://www.diploweb.com), janvier 2006.

propos de laquelle les Grecs et les Turcs n'ont pas encore réglés le conflit qui les oppose. Cela n'a pas empêché les Chypriotes d'intégrer l'UE.

#### 242. Le processus d'adhésion à l'UE appliqué à l'Ukraine

Dans un communiqué en date de février 2004, la commission parlementaire de coopération UE-Ukraine soutenait la vocation de Kiev à faire partie de l'UE, en s'appuyant notamment sur l'article 49 du traité sur l'Union européenne qui stipule que l'UE est ouverte à tous les états « ... qui respectent ses valeurs et s'engagent à les promouvoir ensemble ». Aujourd'hui cette perspective s'est estompée et la PEV a justement été mise place pour pallier les incompréhensions que pouvait générer la démarche appliquée au respect des critères de Copenhague.

Toutefois quelle que soit la politique mise en place, l'Ukraine finira par assainir son administration, et elle adhérera in fine à l'OMC. La convergence vers les critères d'adhésion à laquelle elle destine la refonte administrative du pays devra inmanquablement se traduire par la convergence de la politique européenne étrangère vers un processus d'adhésion. A titre de comparaison, la situation économique, sociale et politique de l'Ukraine devrait être à brève échéance assez proche de celle que rencontre la Roumanie à l'aune de son adhésion à l'Union européenne. Dès lors comment ne pas envisager à moyen terme une adhésion de l'Ukraine ?

Le bouleversement politique orchestré par la révolution orange et l'élection du président Iouchtchenko qui a suivi ont très certainement modifié de manière très positive la perception que l'Union européenne pouvait avoir de l'Ukraine. Le Conseil européen a enrichi le plan d'action en cours dont les modalités avaient été mises en place avant les dernières élections présidentielles. La mesure la plus importante serait la possibilité de conclure un nouvel accord entre l'UE et l'Ukraine à l'horizon 2008, quand l'accord de partenariat actuel s'achèvera.

Il faut toutefois tenir compte de la situation politique intérieure du pays, d'autant que nous sommes à la veille des prochaines élections parlementaires qui auront lieu le 26 mars 2006. En dépit du fait que M. Iouchtchenko a invité des observateurs de l'OSCE à suivre ces élections, il est à craindre qu'un changement de la majorité n'intervienne au sein de la Rada. Selon les dernières estimations, les partisans de l'ancien président pourraient revenir sur le devant de la scène politique. Nous pourrions alors craindre un changement de situation, notamment vis-à-vis des

relations avec la Russie, et la volonté de s'émanciper de Moscou risquerait de s'estomper dans les urnes. Le retour des oligarques est également à craindre. Dans ce cas, l'Union européenne devrait faire prévaloir peut être de manière plus directe son rôle de « puissance tranquille » qu'elle dessine sur la scène internationale.

## 25. Vers une adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne à moyen terme

Les raisons qui pourraient déclencher cette adhésion sont d'ordre stratégique et ont un lien avec l'influence de l'Europe sur le continent.

### 251. L'avis globalement favorable des européens

La population européenne n'a pas été insensible au tournant démocratique qui s'est opéré en Ukraine fin 2004. Les valeurs de liberté et de démocratie véhiculées par la révolution orange sont aussi celles des Européens. D'autre part, Ils considèrent que ce pays fait historiquement, géographiquement et culturellement partie de l'Europe. Selon une enquête menée en deux étapes au mois de mars 2005 puis en novembre 2005, auprès de six pays européens, représentant 75% de la population de l'Union, il apparaît que les Européens sont globalement en faveur de l'adhésion de l'Ukraine<sup>30</sup>. Même si au cours de la deuxième étape, les votes favorables ont diminué, cela n'est dû qu'à la conjoncture négative que traverse l'Union, avec notamment le rejet du Traité sur la Constitution par la France et les Pays-Bas. Dans ce sondage, 51% des Européens se disaient favorables à l'adhésion de l'Ukraine en novembre 2005, contre 55% en mars 2005. Ils estiment par ailleurs que l'adhésion aura lieu dans les dix années à venir. Le soutien le plus fort se situe en Pologne, avec 64% de votes favorables.

### 252. Le soutien de la Pologne

La Pologne veut désormais jouer un rôle central en Europe et la promotion d'une Ukraine plus forte rentre dans le champ de ses ambitions géopolitiques. Les raisons sont également économiques. Varsovie veut en effet préserver ses échanges commerciaux avec l'Ukraine, car depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004 les Ukrainiens désirant se rendre en Pologne doivent demander et obtenir un visa, ce qui n'était pas le cas auparavant. La frontière est en effet davantage surveillée afin de préserver les

---

<sup>30</sup> Marc-André Allard, « Les Européens et l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne », [Politique&Opinion@tns-sofres.com](mailto:Politique&Opinion@tns-sofres.com) , décembre 2005.

intérêts de l'Union européenne. Mais des raisons plus profondes justifient également le soutien de Varsovie. L'Ukraine occidentale a en effet gardé en mémoire les guerres civiles qui ont émaillé son histoire. Cette lutte contre la mainmise de la Russie sur l'Ukraine serait perçue comme une des raisons principales de l'affaiblissement de la Pologne.

Enfin, les dirigeants polonais actuels se revendiquent d'une pensée géopolitique née dans les années soixante qui consiste à se protéger de la Russie en créant une zone tampon constituée d'états indépendants<sup>31</sup>. Donc une Ukraine indépendante et plus forte, sans barrière frontalière avec la Pologne serait idéalement perçue par les autorités polonaises. On peut enfin en déduire que cette situation obligerait la Russie à revoir sa façon de gérer son étranger proche. L'avis de l'Allemagne est en revanche complètement différent.

#### 253. Les réticences allemandes

L'opinion Allemande est en revanche globalement peu favorable à l'adhésion de l'Ukraine (40% d'intentions de vote positifs, soit le taux le plus bas du sondage cité plus haut). Cette opinion correspond à une image plus manichéenne qu'a le peuple allemand à propos des critères religieux notamment ; vis-à-vis de la séparation des églises chrétienne occidentale et chrétienne orthodoxe. Ce refus est également partagé par certains dirigeants politiques, et notamment l'ancien secrétaire allemand à la Défense, Lothar Rühl qui a été catégorique : « Biélorussie, Russie et Ukraine n'ont leur place ni dans l'OTAN ni dans l'UE<sup>32</sup> ». Le cas de la France est en revanche d'une autre nature, de part la modification de la Constitution.

#### 254. L'obstacle constitutionnel français

Si l'on devait comparer les avis des européens entre une adhésion de la Turquie ou de l'Ukraine à l'Union européenne, c'est sans conteste que Kiev serait retenu<sup>33</sup>. Il convient en effet de s'intéresser à l'avis de l'opinion publique française, et ce pour des raisons politiques et constitutionnelles.

En effet, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005, le Parlement français a adopté une loi modifiant le titre XV de la Constitution française qui a notamment été complété par

---

<sup>31</sup> Henryk Wozniakowski, « La Pologne dans l'Union européenne », *Diplomatie*, n° 12, janvier – février 2005, p.78.

<sup>32</sup> Lothar Rühl, « Erweiterung und Defense », *Die Welt*, 27 mars 1995.

l'article 88-5. Désormais, « tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République. ».

Il subsiste donc un énorme doute sur la ratification française de toute nouvelle adhésion postérieure à celles prévues en 2007. Cependant, les opinions sont globalement favorables à l'Ukraine, mais le contexte morose sur l'adhésion même aux valeurs européennes est aujourd'hui patent, eu égard au refus de la Constitution européenne le 29 mai 2005. Le président Iouchtchenko a toutefois tempéré les conséquences à plus long terme du vote, en le considérant comme « un épisode dans ce projet européen d'une ampleur unique<sup>34</sup> ».

## 26. Une situation européenne peu favorable à court terme

Le schéma européen actuel est au plan politique peut clair, notamment depuis les problèmes rencontrés en France et aux Pays-Bas qui ont refusé par référendum le projet de Constitution européenne. L'UE 25 n'a par ailleurs pas fini d'absorber le choc économique et politique lié à son dernier élargissement. Il faut par ailleurs reconnaître que les critères d'adhésion sont très draconiens. Ces mêmes critères peuvent parfois être bafoués, une fois que les pays sont devenus membres. La situation économique est aujourd'hui relativement hétérogène. Le couple franco-allemand qui a été l'élément moteur de l'UE est aujourd'hui peu performant. Et certains pays qui naguère éprouvaient des difficultés économiques et qui ont très largement profité de leur adhésion à l'UE, affichent des résultats économiques élogieux, à l'instar de l'Espagne.

## 27. Les ambitions de l'Europe à l'assaut des intérêts de la Russie

A l'instar de l'optimisme officiel affiché par le président ukrainien, il faut se demander si les obstacles cités supra le seront de manière rédhibitoire. La réponse semble positive, du moins à court terme. Il faudra certainement attendre la conjonction d'éléments plus favorables dans quelques années encore. La situation actuelle et l'analyse menée nous font penser que l'Ukraine aura sa chance à moyen terme, à l'horizon 2010-2015.

---

<sup>33</sup> « Les Européens plus favorables à l'Ukraine qu'à la Turquie », *Le Figaro*, 24 mars 2005.

<sup>34</sup> Viktor Iouchtchenko, Conférence à l'IFRI, Paris, 15 novembre 2005.

D'autre part, le modèle d'intégration sans domination de l'Union, ce que Joseph Nye dénomme la « soft power » (école de pensée réaliste américaine) a une carte à jouer, entre les tentatives de Poutine de ramener la Russie au rang de puissance majeure, et les intentions américaines de limiter son influence.

Les vellétés ukrainiennes d'indépendance et d'émancipation vis-à-vis de la Russie génèrent des tensions régulières. Le traitement de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE ne peut donc être réalisé sans tenir compte de cette situation. La marge de manœuvre de l'Europe est donc relativement faible. Elle peut cependant jouer la carte économique, incontournable. Elle est d'ailleurs devenue le principal fournisseur de l'Ukraine, devant la Russie.

## CONCLUSION

L'Ukraine est un grand pays. Son histoire mouvementée a par ailleurs montré toute la convoitise qu'elle a suscitée auprès de ses voisins au cours du XXe siècle. Son statut de République soviétique a été sa dernière inféodation politique avant la déclaration de son indépendance en 1991. L'Ukraine est donc une jeune république. Elle fêtera cette année le dixième anniversaire de sa Constitution.

Depuis son élection à la présidence de la République fin 2004, M. Viktor Iouchtchenko a donné une nouvelle impulsion à la politique étrangère ukrainienne. Kiev tente de mener les réformes demandées par Bruxelles, en vue dans un premier temps de l'intégrer au marché unique. Elles sont menées avec plus ou moins de réussite. Le pays a en effet énormément de mal à décoller économiquement. Mais certaines réformes doivent être entreprises pour parachever sa transformation. La corruption reste de plus un frein important à son développement. Par ailleurs, la construction de l'identité ukrainienne n'est pas achevée et l'influence russe au sein de la population dans l'Est du pays reste très forte. L'Ukraine continue cependant à entretenir des liens étroits avec la Russie. Pays membre de la Communauté des états indépendants, elle n'en a pas moins affirmé sa volonté de s'affranchir du joug russe qui perdure, notamment au plan économique de part sa dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou.

D'autre part, l'Union européenne a engagé des négociations étroites avec l'Ukraine, encadrées par la politique européenne de voisinage et au travers d'accords de coopération. Elles ne devraient s'achever qu'en 2007. Des avancées significatives ont déjà eu lieu. L'Union européenne a accordé à l'Ukraine le statut d'économie de marché ce qui devrait lui permettre de rejoindre l'Organisation mondiale du commerce et donc d'intégrer le marché unique.

Mais des progrès restent encore à réaliser afin notamment d'assainir les rouages administratifs, judiciaires et politiques du pays. Enfin, par delà cette intégration économique, l'administration Iouchtchenko veut voir plus loin. Il reste à savoir si les prochaines élections législatives lui permettront de mener à terme les réformes entreprises.

La politique européenne de voisinage serait perçue par Kiev comme une première étape alternative avant d'envisager les travaux d'adhésion à l'Union. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la réalisation de cette deuxième étape d'intégration effective. Nous

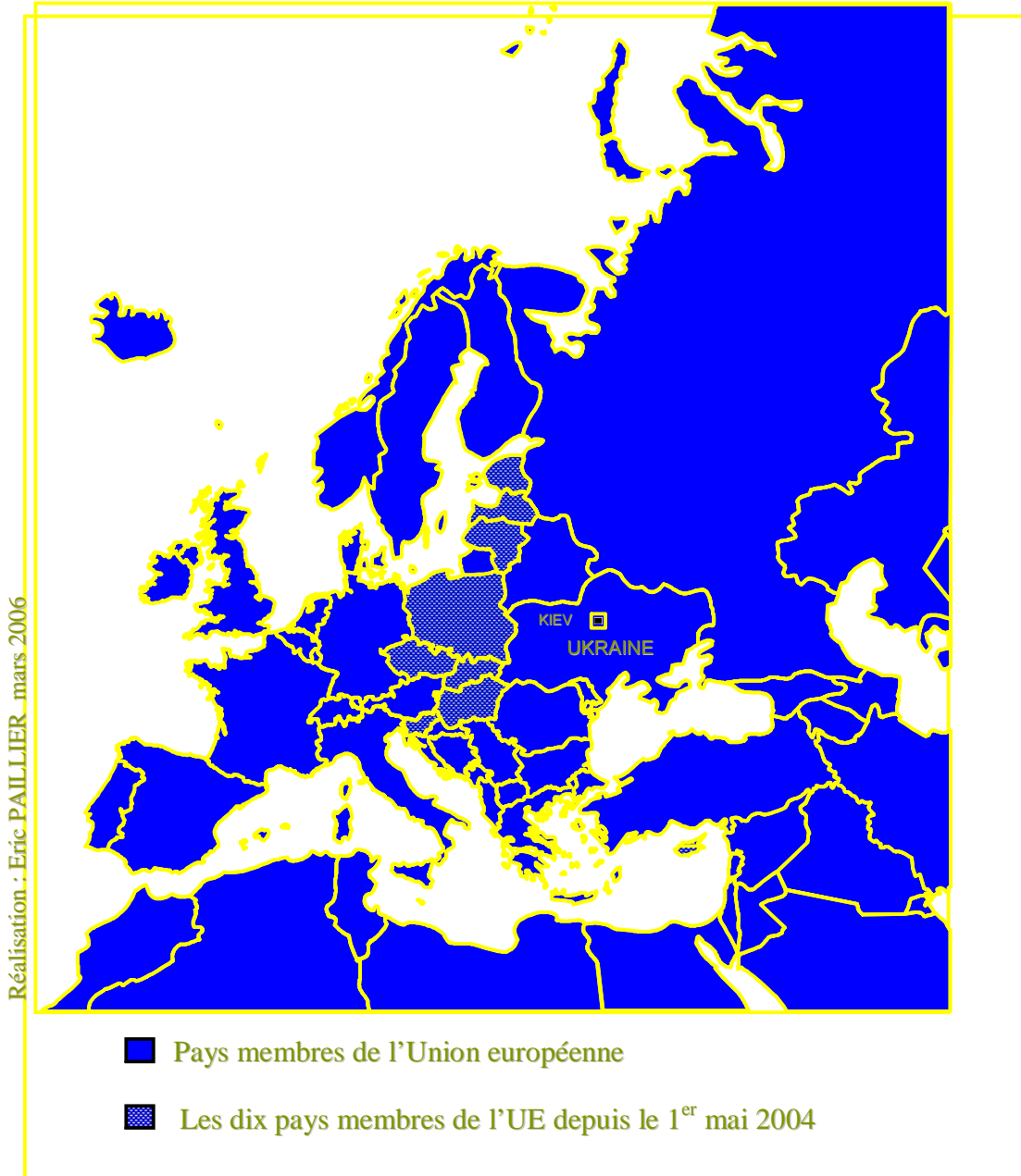
pouvons cependant penser raisonnablement que l'Ukraine devrait adhérer à l'Union européenne à l'horizon 2010-2015.

L'Europe a en effet des atouts car elle peut être considérée comme un modèle à bien des égards. Elle a montré depuis 50 ans qu'il était possible de coopérer pacifiquement et même de faire émerger une société unie autour de valeurs largement communes qui visent à gommer petit à petit les différences. Assistons-nous au retour de la « realpolitik » au sens où l'entendait Henri Kissinger ? En tout cas, les européens n'ont finalement pas d'alternative. Ils se sont engagés dans la « gouvernance par les normes » en imposant pacifiquement leurs standards.

## ANNEXE 1

## CARTE POLITIQUE DE L'EUROPE

## L'Ukraine, un pays aux confins de l'Europe



ANNEXE 2  
CARTE DE L'UKRAINE

Les gazoduc et les oléoducs traversant l'Ukraine



## ANNEXE 3

## CARTE DE L'UKRAINE

Résultats des élections présidentielles en décembre 2004 :  
La Victoire « Orange » et le clivage est-Ouest



ANNEXE 4  
CARTE DE L'UKRAINE

Géographie – villes principales - voies routières – frontières



ANNEXE 5  
CARTE DE L'EUROPE  
L'espace Schengen



Source : Roberto GIMENO, Patrice MITRANO, avril 2004  
Réalisation : Questions internationales, n° 7, mai – juin 2004



Frontière de la Convention de Schengen

Etats signataires des accords définissant un espace de libre circulation des personnes et de sécurité



Etats associés à l'espace Schengen

## BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages en français

- BECKOUCHE P. et al., Atlas d'une nouvelle Europe, Editions Autrement, Bruxelles, 2005.
- CADENE B., L'Ukraine en révolutions, Editions Jacob-Duvernet, 2005.
- CHAUPRADE A. et al., Dictionnaire de géopolitique, Editions Ellipses, Paris, 1999.
- COUTAU-BEGARIE H., Traité de Stratégie, Editions Economica, Paris, 2003.
- DREVET J-F., L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où ?, Editions Harmattan, 2004.
- FOUCHER M. (dir.), Transitions géopolitiques sur le continent européen - mutations dans l'isthme mer Baltique – mer Noire, Collection perspectives stratégiques, Paris, 1998.
- KAPPELER A., Petite histoire de l'Ukraine, Institut de recherche et d'études des nouvelles institutions et sociétés à l'Est, Editions Institut d'études slaves, Paris, 1997.
- LEVESQUE J. (dir.), La Russie et son ex-empire – Reconfiguration de l'ancien espace soviétique, Presses de Sciences Po, Paris, 2003
- POTEL J-Y, Les 100 portes de l'Europe centrale et orientale, Les éditions de l'atelier, 1998.
- RADVANYI J. et al., de l'URSS à la C.E.I. – 12 Etats en quête d'identité, Observatoire des états post-soviétiques, Editions Ellipses, Paris, 1997.

## Ouvrage en anglais

- SMITH G., The Post-soviet states – mapping the politics of transition, Editions Arnold, Londres, 1999.

## Articles de revues

- DEHOUSSE R., « La Commission européenne et la gouvernance de l'Europe élargie », Questions internationales, 2004, n°7, pp. 23-37.
- GOUJON A., « La politique de voisinage de l'Union européenne avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine », Questions internationales, 2005, n°16, pp. 95-103.
- NARDINI S., « Ukraine sans espoir, j'espère... », Diplomatie, 2005, n° 12, pp.14-15.
- WOZNIAKOWSKI H., « La Pologne dans l'Union européenne », Diplomatie, 2005, n° 12, p.78.

## Sites Internet

Ambassade d'Ukraine en France

<<http://www.ukraine-europe.info/ambassade-ukraine/web/index.asp>>

Collège interarmées de Défense

OROPEZA F., Quel avenir pour l'Ukraine ? Mémoire de géopolitique, sous la direction de M. Plasseraud, mars 2004

<<http://www.college.interarmees.defense.gouv.fr>>

Commission européenne <<http://www.europa.eu.int>>

Courrier international < <http://www.courrierinternational.com>>

Diploweb <<http://www.diploweb.com>>

Le Monde diplomatique <<http://www.monde-diplomatique.fr>>

Regard sur l'Est <<http://www.france-ukraine.com>>

Une Europe plus nette <<http://www.europeplusnet.com>>

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
<b><u>I. LE PARADIGME GEOPOLITIQUE DE L'UKRAINE</u></b>	<b>3</b>
11. L'Ukraine dans « l'étranger proche » de la Russie	3
12. L'Ukraine entre la Russie, l'Europe et l'OTAN	5
13. L'interdépendance économique russo-ukrainienne	8
14. La volonté politique ukrainienne de s'émanciper de la Russie	9
15. L'unification inachevée de l'identité ukrainienne	11
16. L'idéologie américaine contre la puissance russe	13
<b><u>II. DE LA POLITIQUE EUROPEENNE VERS UNE ADHESION PROBABLE DE L'UKRAINE A L'UNION EUROPEENNE</u></b>	<b>17</b>
<b>21. La nécessité d'une coopération entre l'UE et l'Ukraine</b>	<b>18</b>
22. La Politique européenne de voisinage	18
23. Les plans d'action de la PEV	19
24. Les enjeux de la PEV	21
241. Les critères d'adhésion à l'UE appliqués à l'Ukraine	22
242. Le processus d'adhésion à l'UE appliqué à l'Ukraine	23
25. Vers une adhésion de l'Ukraine à l'UE à moyen terme	24
251. L'avis globalement favorable des européens	24
252. Le soutien de la Pologne	25
253. Les réticences allemandes	26
254. L'obstacle constitutionnel français	26
26. Une situation européenne peu favorable à court terme	27
27. Les ambitions de l'Europe à l'assaut des intérêts de la Russie	27
CONCLUSION	28
ANNEXE 1    Carte politique de l'Europe	29
ANNEXE 2    Carte de l'Ukraine – gazoducs et oléoducs traversant l'Ukraine	30
ANNEXE 3    Carte des résultats des dernières élections présidentielles en Ukraine	31
ANNEXE 4    Carte de l'Ukraine – géographie et voies de communication	32
ANNEXE 5    Carte de l'Europe – espace Schengen	33