

Question d'Europe
n°214
26 septembre 2011

Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch ?

d'Emmanuelle ARMANDON

Docteur en science politique
de l'IEP de Paris

RÉSUMÉ

Le 1er mars 2010, quelques semaines seulement après son élection à la tête de l'Etat ukrainien, Viktor Ianoukovitch a effectué sa première visite officielle à l'étranger à Bruxelles. Perçu par beaucoup comme pro-russe et comme « l'homme de Moscou » depuis la révolution Orange de 2004, le nouveau président a souhaité d'emblée rassurer ses interlocuteurs européens en rappelant que l'intégration à l'Union européenne restait l'objectif prioritaire de l'Ukraine. Mais ses premières initiatives en matière de politique étrangère ont montré une réalité différente du discours officiel. Durant les premiers mois de son mandat, le dialogue et la coopération avec Moscou ont été privilégiés et se sont intensifiés très rapidement. Le rapprochement ukraïno-russe a alors suscité de nombreuses interrogations quant à l'avenir des relations entre Kiev et Bruxelles. Mais en dépit des apparences, celles-ci ne sont pas restées au point mort depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch. Les contacts se sont multipliés et les négociations entreprises depuis 2007 pour la conclusion d'un accord d'association qui doit déboucher sur la création d'une zone de libre-échange ont progressé. Certains observateurs n'excluent pas que celui-ci puisse être signé avant la fin de l'année 2011. Pour Varsovie, principal instigateur du Partenariat oriental lancé en 2009 et qui est depuis longtemps le meilleur soutien de l'Ukraine sur la scène internationale, une telle avancée dans les relations entre Kiev et Bruxelles pourrait constituer le point d'orgue de la présidence polonaise du conseil des ministres de l'Union européenne. Elle pourrait également, à l'heure où les Etats membres entendent réformer la Politique européenne de voisinage, faire office de symbole de l'engagement accru de l'UE à l'égard de sa périphérie. Il subsiste toutefois un problème de taille : l'évolution politique interne de l'Ukraine. Le recul démocratique observé depuis l'arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch pourrait sérieusement compromettre l'objectif d'intégration européenne du pays.

1. La place de l'Europe dans la politique étrangère de V. Ianoukovitch : des débuts peu prometteurs

Au lendemain de l'élection de Viktor Ianoukovitch à la présidence de l'Ukraine en février 2010, le nouveau pouvoir semble opérer un retour en arrière en matière de politique étrangère. Dans ce domaine, les orientations du président nouvellement élu ne sont pas sans rappeler celles de Leonid Koutchma au début de son premier mandat. Bien qu'il prône une politique extérieure d'équilibre avec ses partenaires occidentaux et russe, Viktor Ianoukovitch privilégie d'abord la coopération avec la Russie. Sur le plan international, Viktor Ianoukovitch souhaite que l'Ukraine entretienne des relations équilibrées et mutuellement profitables avec l'ensemble de ses partenaires[1]. « J'ai l'intention d'établir

des partenariats stables, solides avec l'Union européenne, la Russie et les Etats-Unis d'Amérique », explique-t-il dans le discours qu'il prononce devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en avril 2010[2]. En se fixant cet objectif qui est inscrit dans la Loi sur les fondements de la politique intérieure et extérieure de l'Ukraine adoptée le 1er juillet 2010 par les députés de la Verkhovna Rada[3], le chef de l'Etat ukrainien semble renouer avec la politique étrangère « multivectorielle » initialement mise en œuvre par Léonid Koutchma et qui visait un équilibre entre un ancrage européen et des relations de bon voisinage avec la Russie[4]. A l'égard de l'UE, le discours tenu par Viktor Ianoukovitch consiste à réaffirmer les aspirations européennes de l'Ukraine. « Nous avons un avenir européen » déclare-t-il en avril 2010[5]. L'objectif d'adhésion à l'UE est stipulé dans la Loi du 1er

1. Voir l'interview que V. Ianoukovitch a donné à la BBC lors de sa visite à Bruxelles le 1er mars 2010, « Viktor Yanukovich: I want to change the situation for the better », disponible sur le site Internet de la présidence de l'Ukraine : <http://www.president.gov.ua/en/news/16630.html> [Dernière consultation: août 2011].

2. Voir la retranscription du discours de V. Ianoukovitch dans le compte rendu de la douzième séance de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du mardi 27 avril 2010, disponible sur le site Internet de l'APCE : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/Records/2010/FJ/1004271000F.htm> [Dernière consultation: août 2011].

3. Le texte de loi est disponible en ukrainien sur le site Internet du Parlement : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2411-17> [Dernière consultation: août 2011].

4. Sur la politique étrangère multivectorielle mise en place par Leonid Koutchma, voir notamment James Sherr, « L'Ukraine et sa sécurité », in Gilles Lepesant (Dir.), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, CNRS Editions, 2005, p. 119-175.

5. Cf. note n°2.

6. Cf. « Ianoukovitch : "L'objectif de l'Ukraine reste l'Europe" » [interview], in *Le Figaro*, 6 octobre 2010.

7. Cf. la retranscription du discours de V. Ianoukovitch le 21 juin 2011 devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/portal/web/coe-portal/speech-yanukovich> [Dernière consultation: août 2011]. Voir aussi « Viktor Ianoukovitch : "L'Ukraine se perfectionne, se modernise. C'est une partie de l'Europe" » [entretien], in *Le Monde*, 24 juin 2011.

juillet et le président le réitère quelques mois plus tard : « L'Ukraine continue d'œuvrer pour s'intégrer à l'Union européenne »[6]. Lors d'une visite au Conseil de l'Europe à Strasbourg le 21 juin 2011, Viktor Ianoukovitch confirme à nouveau cet engagement : « L'intégration à l'Europe reste la priorité absolue de la politique intérieure et extérieure de l'Ukraine »[7]. A l'égard de la Russie, l'objectif du président est le rétablissement de relations apaisées. Après cinq années de tensions récurrentes sous la présidence Iouchtchenko, Viktor Ianoukovitch entend relancer le dialogue et la coopération avec Moscou, ce qui est, à ses yeux, essentiel et profitable non seulement pour la population des deux pays « mais aussi pour l'ensemble de l'Europe et du monde »[8]. Pour lui, le renforcement des liens avec Moscou n'est nullement incompatible avec l'objectif d'adhésion à l'UE : « La Russie ne nous empêche pas de mettre en œuvre les réformes que nous entreprenons dans ce but. Au contraire, la Russie contribue au bon développement de ces programmes », explique-t-il en octobre 2010[9].

Toutefois, dans cette recherche d'équilibre extérieur, il apparaît que le président ukrainien mène une politique qui ne correspond guère au discours officiel. Quelques mois seulement après son élection, c'est d'abord et surtout de la Russie que Viktor Ianoukovitch entend se rapprocher. C'est chose faite dès le 21 avril 2010 lorsqu'il signe l'accord de Kharkiv avec son homologue russe, Dmitri Medvedev par lequel Kiev obtient une réduction de 30 % sur le prix du gaz pour les dix ans à venir en échange d'une prolongation, jusqu'en 2042, de la location par la Russie de la base navale de Sébastopol. Le compromis trouvé permet d'apaiser les tensions diplomatiques apparues à maintes reprises lors de la présidence Iouchtchenko à propos du stationnement de la flotte russe de la mer Noire en Crimée[10]. Il laisse aussi entendre que les crises énergétiques qui ont envenimé les relations bilatérales dans les années qui ont suivi la révolution Orange appartiennent désormais au passé. Le rapprochement ukraino-russe qui s'ensuit est facilité par le fait que Kiev infléchit sa position dans le sens souhaité par Moscou sur la plupart des contentieux qui avaient provoqué de graves crises entre les deux pays. La question de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, qui avait suscité une hostilité très forte en Russie, n'est plus d'actualité : le partenariat avec l'Alliance atlantique se poursuit mais la loi du 1er juillet 2010 stipule le statut hors-bloc de l'Ukraine. La langue russe se voit désormais accorder une plus grande place dans toutes les sphères de la vie publique (administration, médias, enseignement). Viktor Ianoukovitch met également un terme aux querelles historiographiques apparues à propos de la grande famine des années 1930 : contrairement à son prédécesseur qui considérait que le « Holodomor » avait été un génocide perpétré à l'encontre du peuple ukrainien, le chef de l'Etat juge cet épisode de l'histoire comme « une tragédie qui a touché l'en-

semble des peuples qui appartenaient alors à l'espace soviétique ». La conclusion de l'accord de Kharkiv ouvre également la voie à une coopération prononcée dans de nombreux domaines : économique, culturel, religieux, etc.[12]

Face à la rapidité et à l'intensité avec lesquelles s'opère le rapprochement ukraino-russe au lendemain de l'élection de Viktor Ianoukovitch, certains observateurs expriment des inquiétudes quant à l'avenir de la coopération entre l'Ukraine et l'Union européenne[13]. Pourtant, en dépit des apparences, le dialogue semble avoir conservé la même intensité que sous la présidence Iouchtchenko.

2. Une coopération UE-Ukraine plus soutenue qu'il n'y paraît

L'arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch n'a pas entraîné une phase de ralentissement dans les contacts entre Kiev et Bruxelles. Comme le souligne un rapport du Sénat français, « pas moins de 90 réunions entre l'Union européenne et l'Ukraine se sont tenues entre le 1er septembre et la mi-décembre 2010 »[14]. À la veille du sommet UE-Ukraine de novembre 2010, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy a déclaré : « C'est notre premier sommet depuis l'élection du président Ianoukovitch au début de cette année, mais au total ce sera ma 4e rencontre avec le président en un an »[15]. Lors d'une visite officielle à Kiev en janvier 2011, Štefan Füle, Commissaire européen pour l'Élargissement et la Politique européenne de voisinage, a rappelé que c'était la 4e fois qu'il se rendait en Ukraine en l'espace de 10 mois et que c'était l'un des pays qu'il avait le plus visité depuis son entrée en fonction[16]. Un nouveau cadre de dialogue a vu le jour au printemps 2011 : le Club parlementaire Ukraine-UE. Composé de plus de 20 membres du Parlement européen et de 33 députés ukrainiens, il a été créé à l'initiative de deux députés européens, Aleksandr Mirskis (Lettonie) et Boguslaw Liberadski (Pologne)[17].

Depuis l'élection du nouveau président ukrainien, la poursuite du dialogue entre Kiev et Bruxelles a débouché sur un certain nombre d'avancées positives. Grâce à la mise en conformité de sa législation nationale avec les normes européennes dans le secteur gazier, l'Ukraine a signé en septembre 2010, après 4 années de négociations, le protocole d'adhésion à la Communauté de l'Énergie[18]. Lancée en 2009 et confirmée lors d'une rencontre entre Viktor Ianoukovitch et le président de la Commission européenne José Manuel Barroso en septembre 2010[19], la coopération entre Kiev et Bruxelles dans le domaine de la modernisation du réseau ukrainien de transport de gaz s'est concrétisée en juillet 2011 : les travaux de modernisation du gazoduc Ourengoi - Pomary- Oujgorod ont débuté avec, entre autres, le soutien financier de la Banque européenne d'investissement (BEI)[20]. Le 14e sommet bilatéral, en novembre 2010, s'est soldé par l'adoption d'un plan d'action pour l'abolition, à terme,

8. Ibid.

9. Cf. « Ianoukovitch : "L'objectif de l'Ukraine reste l'Europe" », op. cit.

10. Cf. Emmanuelle Armandon, « La Crimée dans les relations ukraino-russes : une controverse du passé ? », in *Questions internationales*, n° 50, juillet-août 2011, p. 97-104.

11. Voir le discours de V. Ianoukovitch devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 27 avril 2010.

12. Cf. Anne de Tinguy, Emmanuelle Armandon, « Ukraine : la présidence Ianoukovitch, retour en arrière ou nouvelle étape du processus de transition ? », in *Questions internationales*, n° 45, septembre-octobre 2010, p. 90-99.13. Voir l'interview de James Sherr par Yuriy Onyshchiv, « James Sherr: "Yanukovich has miscalculated" », in *Kyiv Post*, 30 mai 2010 ; « 100 dnejinovjvlasti : kaka model pravlienia? », in *100 Days of the new power : quel modèle de gouvernement est en train de se former ?*, in *ZerkaloNedeli*, n° 22, 12-18 juin 2010 ; Owen Matthews, « How Europe Lost Ukraine », in *Newsweek*, 1er février 2010.

14. Simon SUTOUR, Vers une nouvelle étape dans les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine, N° 692 (2010-2011), 29 juin 2011, p. 22.

15. Communiqué de presse « Sommet UE-Ukraine à Bruxelles », n° IP/10/1534 du 19 novembre 2010. Sauf indications contraires, tous les communiqués de presse cités dans cet article sont disponibles sur Internet : http://europa.eu/press_room/ [Dernière consultation : août 2011].16. Voir le discours de Štefan Füle lors de sa conférence de presse conjointe avec le ministre ukrainien des Affaires étrangères, Konstantin Grichitchenko, le 18 janvier 2011 (n° SPEECH/11/25). Disponible sur Internet : http://europa.eu/press_room/ [Dernière consultation : août 2011].

17. Cf. "European Parliament Forms Ukraine-EU Parliamentary Club", Ukrainian News Agency, 25 mai 2011.

18. Communiqué de presse « La Commission se félicite de l'adhésion de l'Ukraine à la Communauté de l'énergie », n° IP/10/1173 du 24 septembre 2010.

19. « Bruxelles et Kiev partent moderniser des gazoducs ukrainiens », RIA Novosti, 13 septembre 2010.

20. Cf. UNIAN, 19 juillet 2011. Voir aussi Maria Dobrostamat, « Sécurité énergétique de l'UE, réforme du marché gazier en Ukraine », 17 mai 2011, disponible sur Internet : <http://www.nouvelle-europe.eu/geographie/ce/scurite-energetique-de-l-ue-reforme-du-marche-gazier-en-ukraine.html> [Dernière consultation : août 2011].21. Cf. « 14th EU-Ukraine Summit joint pressstatement », n° MEMO/10/600, 22 novembre 2010, disponible sur Internet : http://europa.eu/press_room/ [Dernière consultation : août 2011].

des visas de court séjour pour les citoyens ukrainiens souhaitant se rendre sur le territoire de l'Union européenne. Il a permis la signature d'un protocole qui offre la possibilité à l'Ukraine de participer aux travaux des agences communautaires (dont EUROJUST et FRONTEX) et aux programmes spécifiques de l'UE concernant les entreprises et l'entrepreneuriat, l'énergie et les technologies de l'information et de la communication[21].

Par ailleurs, l'Union européenne a continué d'apporter un important soutien financier à l'Ukraine dans de nombreux domaines. En novembre 2010, Kiev a ainsi obtenu une aide de 66 millions € destinée à moderniser ses infrastructures frontalières terrestres et maritimes et à améliorer les capacités de contrôle et de surveillance à ses frontières[22]. En mai 2011, la BEI a accordé à l'Ukraine le prêt le plus élevé jamais octroyé à l'un des voisins orientaux de l'UE, soit 450 millions € pour la réfection de son réseau routier[23]. En juillet 2011, Kiev s'est vu octroyer une nouvelle aide d'un montant total de 30 millions € pour soutenir ses efforts dans la mise en place de réformes institutionnelles[24].

L'Union européenne a également accordé une plus grande attention à l'évolution de la situation dans la péninsule de Crimée. Alors que sa présence dans la région était jusqu'à peu marquée, l'UE a lancée en mai 2010 « l'Initiative de coopération conjointe en Crimée » dont l'objectif est de soutenir le développement social et économique de la péninsule, plus particulièrement le secteur du tourisme et les infrastructures sociales, et de promouvoir les investissements directs étrangers. En février 2011, Bruxelles a, en partie, financé l'ouverture d'une Agence de développement régional à Simferopol et, 12 millions € ont été affectés quelques mois plus tard à l'Initiative de coopération conjointe[25].

Des progrès significatifs semblent avoir été enregistrés en ce qui concerne les négociations bilatérales en vue de la signature d'un accord de libre-échange approfondi et complet (ALEAC). Bien que complexes et toujours en cours à l'été 2011, les pourparlers semblent sur le point d'aboutir. C'est ce qui ressort des conclusions d'un rapport publié par le Sénat français en juin : « Alors que les négociations avaient pris beaucoup de retard à la fin de l'ère Iouchtchenko, elles ont repris un rythme soutenu depuis l'élection du président Ianoukovitch, voire élevé depuis le début de l'année 2011. Alors que, jusque-là, elle annonçait la conclusion de l'accord sans se donner les moyens de le faire, la partie ukrainienne semble avoir compris les exigences qu'il requière. C'est la raison pour laquelle les négociateurs de la Commission européenne pensent avec optimisme que l'accord peut être signé avant la fin de l'année »[26]. En visite à Kiev au mois d'avril, José Manuel Barroso a en effet laissé entendre que 2011 pourrait être une année décisive pour les relations entre Kiev et Bruxelles : si elle « marquera le 20ème anniversaire de

la Déclaration d'indépendance de l'Ukraine, je veux qu'elle soit aussi l'année du rapprochement entre l'Ukraine et l'Union européenne (...) il est temps d'ouvrir un nouveau chapitre dans nos relations » a-t-il précisé[27]. La création d'une zone de libre-échange pourrait ouvrir la voie à la signature du nouvel accord d'association qui fait l'objet de pourparlers depuis 2007 et qui doit remplacer l'accord de partenariat et de coopération conclu en 1994 et entré en vigueur en 1998. A Kiev, on souhaite voir ce nouvel accord signé d'ici la fin de l'année. Sur ce sujet, le président ukrainien se montre confiant : « Nous sommes à un pas de conclure un accord d'association qui prévoit la création d'une zone de libre échange », a-t-il déclaré au mois d'avril[28]. Outre les progrès accomplis dans les négociations, deux autres facteurs sont à l'origine de l'optimisme de Viktor Ianoukovitch : la présidence polonaise de l'UE et la nouvelle attention que les Etats membres entendent porter à leur voisinage ce qui rend la conjoncture européenne propice au franchissement d'une nouvelle étape dans les relations entre Kiev et Bruxelles.

3. Les relations Ukraine-UE : quelles perspectives sous la présidence polonaise ?

Tel qu'il apparaît au début de l'été 2011, le contexte européen semble favorable à la volonté ukrainienne de finaliser les discussions à propos de la signature d'un accord d'association et d'une zone de libre-échange avec l'UE. Les ambitions de Kiev pourraient toutefois être sérieusement compromises par l'évolution politique interne du pays. Depuis le 1er juillet 2011, la Pologne assure la présidence du Conseil de l'Union européenne pour six mois. Pour l'Ukraine, cet événement semble arriver à point nommé. Tout d'abord parce que Varsovie a affirmé que le développement des relations avec les partenaires orientaux de l'UE serait l'une des priorités de sa présidence[29]. L'attention que le gouvernement polonais prête à ses voisins de l'Est n'est pas nouvelle. Pour des raisons liées à la fois à son positionnement géographique et à son histoire, la Pologne en a fait l'une des constantes de sa politique étrangère depuis la chute du Mur de Berlin[30]. L'intégration aux structures euro-atlantiques et à l'UE a certes été l'objectif prioritaire de la diplomatie polonaise des années 1990, mais tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1989 se sont montrés déterminés à approfondir les relations de Varsovie avec les Etats qui composent sa périphérie orientale. L'adhésion du pays à l'Union européenne en 2004 n'a pas changé la donne : depuis lors, la Pologne entend agir comme un pont entre ses voisins de l'Est et les pays membres de l'Union ainsi que les institutions européennes. En 2009, Varsovie a cherché à promouvoir une approche plus active de l'UE à l'égard de son voisinage oriental : avec la Suède, elle a été la co-initiatrice du Partenariat oriental qui vise à favoriser l'intégration européenne

22. Communiqué de presse « La Commission européenne soutient la gestion des frontières en Ukraine grâce à une aide de 66 millions d'euros », n° IP/10/1608, 26 novembre 2010.

23. Cf. Communiqué de presse de la Banque européenne d'investissement, « Ukraine : 450 millions d'EUR pour la modernisation du réseau routier », 27 mai 2011, disponible sur le site Internet de la BEI : <http://www.eib.org/projects/press/2011/2011-071-eib-supports-with-eur-450-million-upgrade-of-roads-in-ukraine>.

24. On notera également qu'un bureau de la BEI a été ouvert à Kiev en mars 2011 ; c'est le premier bureau de représentation de la BEI à être ouvert dans la périphérie orientale de l'UE. Communiqué de presse de la Banque européenne d'investissement, « Le Groupe BEI ouvre un bureau de représentation en Ukraine », 25 mars 2011, disponible sur <http://www.eib.org/about/press/2011/2011-043-resident-representation-of-the-eib-group-in-ukraine-opened.htm> [Dernières consultations : août 2011].

24. Communiqué de presse « L'Union européenne octroie 30 millions € en faveur de réformes institutionnelles en Ukraine », n° IP/11/881, 13 juillet 2011.

25. Cf. « EU to present "Joint cooperation initiative in Crimea" program », Interfax-Ukraine, 18 mai 2010. Voir aussi Communiqué de presse « L'Union européenne affecte 12 millions € au soutien de l'initiative de coopération conjointe en Crimée », n° IP/11/563, 13 mai 2011.

26. Simon SUTOUR, Vers une nouvelle étape dans les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine..., op. cit., p. 28.

27. Voir la déclaration à la presse de José Manuel Barroso du 18 avril 2001 (SPEECH/11/282). Voir aussi le discours qu'il a prononcé à l'Université Taras Tchevtchenko de Kiev le 18 avril 2011 (SPEECH/11/284). Documents disponibles sur Internet : http://europa.eu/press_room/ [Dernière consultation : août 2011].

28. Cf. « Ukraine-UE: Kiev à un pas de signer un accord d'association », RIA Novosti, 18 avril 2011.

29. Cf. Programme de la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne - 1er juillet - 31 décembre 2011, Ministère des Affaires étrangères de Pologne, 2011, p. 11, disponible sur le site Internet officiel de la présidence polonaise : http://p2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/msz_fr_web.pdf [Dernière consultation : août 2011].

30. Cf. Alexandre Smolár, « Pologne. La politique orientale d'un nouveau pays membre de l'UE », in Le Courrier des Pays de l'Est, n° 2 (1042), 2004, p. 20-26 ; Jean-Yves Poteil, « La politique orientale polonaise », in Pouvoirs, n° 3 (118), 2006, p. 113-123.

de six anciennes républiques soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Biélorussie).

Si l'Ukraine peut espérer tirer profit de la présidence polonaise de l'UE afin de franchir une nouvelle étape dans son partenariat avec Bruxelles, c'est aussi parce qu'elle occupe une place particulière dans la politique orientale de Varsovie, les deux pays entretenant depuis longtemps des rapports privilégiés. Premier Etat au monde à reconnaître l'indépendance ukrainienne en 1991, la Pologne n'a depuis jamais cessé de développer ses liens avec l'Ukraine. La coopération entre les deux Etats s'est intensifiée dans de multiples domaines : économique, militaire, culturel, échanges transfrontaliers, etc. A partir de la seconde moitié des années 1990, les deux pays ont par ailleurs montré qu'ils étaient prêts à se soutenir mutuellement dans leurs efforts d'intégration aux structures européennes et euro-atlantiques. Initialement réticente vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN à l'Est, l'Ukraine a modifié sa position et ainsi facilité l'adhésion de la Pologne à l'Alliance atlantique. En 1996, Kiev a pour la première fois déclaré que son objectif stratégique était l'intégration aux structures européennes et l'établissement d'un partenariat approfondi avec l'OTAN. La Pologne a depuis lors été un ardent défenseur des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine : elle a soutenu son adhésion au Conseil de l'Europe qui est intervenue en 1995 et a appuyé son rapprochement avec l'Alliance atlantique qui s'est soldé par la signature en juillet 1997 de la Charte de partenariat Ukraine-OTAN[31]. Le rôle central qu'a joué le Président polonais Kwasniewski dans le dénouement de la crise politique qui opposait les partisans de Viktor Iouchtchenko à ceux de Viktor Ianoukovitch pendant la révolution Orange a donné un nouvel élan au dialogue ukraino-polonais. Au lendemain de la victoire électorale du « camp orange » en 2004, les relations entre les deux pays sont au plus haut et la Pologne se fait à nouveau l'avocat de la cause ukrainienne sur la scène internationale : elle soutient activement le projet européen de Viktor Iouchtchenko ainsi que sa volonté de développer des liens étroits avec l'OTAN[32]. Certes, à Varsovie comme ailleurs, le bilan de la révolution orange a été jugé décevant et l'arrivée au pouvoir en 2010 de Viktor Ianoukovitch a posé question. Il n'en reste pas moins que la Pologne entend continuer à soutenir les ambitions européennes de l'Ukraine. C'est le message qu'elle délivre notamment dans son programme de présidence du Conseil de l'UE : l'objectif sera « de conclure des accords de partenariat et de construire des zones de libre-échange approfondies et complètes (il s'agira, entre autres, d'achever ou d'obtenir des progrès importants dans les négociations avec l'Ukraine et la Moldavie) »[33]. Si les autorités ukrainiennes peuvent espérer des avancées significatives à propos de la signature d'un accord d'association et d'une zone de libre-échange avec l'UE au 2e semestre 2011, c'est enfin parce que la priorité que la

présidence polonaise entend donner aux relations avec les partenaires de l'Est s'inscrit dans un contexte plus large de volonté de refonte de la Politique européenne de voisinage. Suite aux révoltes qui ont frappé certains pays du Maghreb et du Moyen-Orient depuis le "printemps arabe", les Etats membres semblent avoir pris conscience des faiblesses de la politique de l'UE à l'égard de sa périphérie méridionale. Des critiques sont aussi apparues à propos des résultats mitigés du partenariat mis en place avec les voisins orientaux de l'UE[34]. C'est ce qui a amené l'Union européenne à réexaminer ses relations avec l'ensemble des pays qui composent sa périphérie. La réflexion a débouché, le 25 mai 2011, sur une Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute Représentante de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », qui met l'accent sur la nécessité de « renforcer le partenariat entre l'UE et les pays et sociétés du voisinage ». La « nouvelle approche » suppose, entre autres, « un niveau de différenciation beaucoup plus élevé afin de permettre à chaque pays partenaire d'approfondir ses liens avec l'UE dans la mesure de ses propres aspirations, de ses besoins spécifiques et des capacités dont il dispose ». A l'égard de l'Ukraine, il est précisé que « les progrès encourageants » qu'elle a réalisés « dans ses négociations en vue de la conclusion d'un accord d'association [...] doivent être [...] soutenus »[35]. De ce point de vue et de tous les partenaires orientaux de l'UE, l'Ukraine est celui avec lequel les pourparlers sont les plus avancés. Ils ont débuté il y a 4 ans tandis que les négociations sur un accord d'association n'ont été lancées qu'en janvier 2010 avec la Moldavie et qu'en juillet 2010 avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. En dehors de l'Ukraine, aucun autre pays concerné par le Partenariat oriental n'a encore entamé de pourparlers officiels pour la création d'une zone de libre-échange avec l'UE. Dans ce contexte, le 2e sommet du Partenariat oriental qui se tiendra à Varsovie fin septembre 2011 et le 15e sommet UE-Ukraine qui aura lieu en décembre 2011 pourraient être l'occasion d'ouvrir une nouvelle page dans les relations entre Kiev et Bruxelles.

4. De l'ouverture sur tous les fronts à la régression autoritaire ?

Une ombre de taille vient pourtant noircir ce tableau : l'évolution politique interne du pays pourrait remettre en cause un éventuel approfondissement des liens entre l'Ukraine et l'Union européenne. Les initiatives du nouveau pouvoir en matière de politique intérieure ne correspondent guère à l'attention renouvelée que Bruxelles entend porter à l'enracinement des valeurs universelles des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans son voisinage.

Le 1er octobre 2010, la Cour suprême a pris la décision

31. Cf. PAVLIQOU (Oleksandr), « Relations Ukraine-Pologne : un pilier de la stabilité régionale ? », in *Les Cahiers de Chaillot*, n° 26, juin 1997, p. 46-66 ; STEPIEN (Stanislaw), « Les relations polono-ukrainiennes depuis la Seconde guerre mondiale », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 61-62, janvier-juin 2001, p. 32-39 ; WOLCZUK (Katarzyna), WOLCZUK (Roman), *Poland and Ukraine: a strategic partnership in a changing Europe?*, Londres, Royal Institute of International Affairs / Wantage, University Presses Marketing, 2002, 134 pages.

32. Cf. LONGHURST (Kerry), ZABOROWSKI (Marcin), *The New Atlanticist - Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, Londres, Chatham House - Blackwell, 2007, p. 58-73.

33. Cf. Programme de la présidence polonaise du Conseil de l'Union européenne ..., op. cit., p. 11. Voir aussi « Le Premier ministre polonais a déclaré : "L'Ukraine a montré sa volonté de suivre le modèle européen" », PR Newswire, 3 juin 2011.

34. Cf. NicuPopescu, Andrew Wilson, « Turning Presence into Power: Europe in its eastern neighbourhood », in *European Council on Foreign Relations - Policy Brief*, n° 31, Mai 2011, 12 pages. Voir aussi la Résolution du Parlement européen du 7 avril 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage - dimension orientale (B7-0198/2011), disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/> [Dernière consultation : août 2011].

35. Cf. Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, COM(2011) 303, Bruxelles, 25 mai 2011, 24 pages. Document disponible sur le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_fr.pdf [Dernière consultation : août 2011].

d'annuler la réforme constitutionnelle qui avait été adoptée en décembre 2004, au moment de la révolution Orange, et qui avait renforcé les pouvoirs du Parlement au détriment de ceux du Président. Pour l'entourage de Viktor Ianoukovitch, ce retour à un régime présidentiel est un gage de stabilité politique. Pour les membres de l'opposition, il traduit avant tout une régression démocratique voire une dérive autoritaire du régime. Ces craintes sont alimentées par les atteintes régulières à la liberté de la presse, les discriminations à l'encontre de certaines minorités ethniques (Roms et Tatars de Crimée notamment), le niveau élevé de corruption ou encore les défaillances observées lors du déroulement des élections locales fin octobre 2010[36]. A ces dérives contraires, aux valeurs fondamentales sur lesquelles est censé se fonder le partenariat entre Kiev et Bruxelles, il convient d'ajouter le sort réservé aux membres de l'opposition. Depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau président, le Parquet ukrainien a en effet ouvert de multiples enquêtes judiciaires à l'encontre de plusieurs d'entre eux (une quinzaine au total) pour abus de pouvoir, corruption, ou détournement de fonds publics. Ces poursuites visent non seulement l'ancienne Premier ministre et principal chef de file de l'opposition, Ioulia Timochenko, mais également plusieurs anciens responsables du gouvernement comme, entre autres, les anciens ministres de l'Intérieur, de l'Economie, de l'Environnement ou encore l'ex-vice-ministre de la Justice[37]. En mai 2011, Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et vice-présidente de la Commission, a fait savoir que l'UE se montrait préoccupée par « le fait que ces dossiers pourraient être motivés par des considérations politiques » et par le « risque de voir se former un sentiment de justice sélective »[38]. Ce n'est pas la première fois que des responsables européens mettent en garde les autorités ukrainiennes sur l'évolution de la situation politique interne de leur pays[39]. Mais, depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch, ces critiques n'ont manifestement pas été un frein à la poursuite du dialogue et de la coopération entre Kiev et Bruxelles. L'incarcération de Ioulia Timochenko au mois d'août 2011 pourrait changer la donne. Assignée à résidence à Kiev depuis décembre 2010 et jugée depuis la fin juin 2011, l'ancienne Premier ministre est notamment accusée d'avoir outrepassé ses fonctions en concluant en 2009, sans en avoir référé ni au gouvernement ni à la présidence, un contrat avec la Russie sur l'importation de gaz à un prix jugé trop élevé et donc désavantageux pour l'Ukraine. Faisant l'objet de deux autres poursuites judiciaires, Ioulia Timochenko dément toutes les accusations portées à son encontre et se dit victime de répression politique de la part du pouvoir en place[40]. Quoi qu'il en soit, sa mise en détention provisoire, officiellement pour obstruction au bon déroulement du procès, a suscité de vives réactions aux Etats-Unis (qui ont réclamé sa « libé-

ration immédiate ») ainsi que dans la plupart des capitales européennes[41]. Dans une déclaration commune publiée le 5 août, Catherine Ashton et le Commissaire européen Štefan Füle ont, pour la première fois, clairement fait comprendre que cette affaire pourrait être de nature à compromettre la signature d'un accord d'association : « Les événements actuels éveillent des doutes quant à la mise en œuvre d'un Etat de droit en Ukraine. Nous réitérons les déclarations que nos collègues et nous-mêmes avons précédemment faites concernant les normes élevées que nous attendons d'un pays qui aspire à une association politique avec l'UE »[42]. En septembre 2011, après une rencontre avec Viktor Ianoukovitch à Yalta, Štefan Füle a rappelé que le « dossier Timochenko » pourrait avoir des répercussions néfastes sur l'évolution des relations entre l'Ukraine et l'UE. « Si ce problème n'est pas résolu et si elle est condamnée à de la prison sur la base d'une législation qui date de l'époque soviétique, ce sera problématique (...) Même si Kiev et Bruxelles parviennent à conclure comme prévu en décembre les négociations sur l'accord d'association, ce document aura du mal à être ratifié par le Parlement européen et ceux des pays membres de l'UE » a-t-il insisté[43]. Même en Russie, les autorités ont apporté leur soutien à Ioulia Timochenko par l'intermédiaire d'un communiqué du ministère des Affaires étrangères qui a précisé que le contrat gazier de 2009 avait été conclu « en stricte conformité avec la législation nationale des deux États et le droit international »[44]. A Moscou, où l'on se montre particulièrement hostile à l'idée que le procès de l'ancienne Premier ministre puisse servir de prétexte à une dénonciation par Kiev des accords gaziers passés en 2009, cette déclaration intervient au moment même où le rapprochement ukraino-russe observé depuis 2010 montre ses limites. Le refus réitéré de Kiev d'adhérer à l'union douanière formée par la Russie, le Kazakhstan et la Biélorussie (malgré les pressions exercées par Moscou à ce sujet), l'insistance dont font preuve les dirigeants ukrainiens pour obtenir de Moscou une réévaluation à la baisse des tarifs du gaz, les problèmes persistants au sujet de la délimitation des frontières, ou encore le dialogue que l'Ukraine continue d'entretenir avec l'OTAN sur des questions aussi sensibles pour la Russie que celui du stationnement de la flotte de la mer Noire en Crimée, sont autant de sources d'irritation à Moscou. La rencontre entre le Président Ianoukovitch et son homologue russe le 11 août 2011 à Sotchi ne permet pas d'apaiser les tensions renaissantes entre les deux Etats. Celles-ci s'accroissent à nouveau début septembre. L'annonce par Kiev de son intention de restructurer le groupe énergétique ukrainien Naftogaz, ce qui, selon le Premier ministre ukrainien, entraînerait la résiliation des contrats gaziers passés avec la Russie, est jugée « inacceptable » à Moscou[45]. Il en est de même en ce qui concerne l'attitude de Viktor Ianoukovitch qui, dans un entretien accordé au quotidien russe

36. Cf. Jean-François Julliard, Elita Vitai, La liberté de la presse en Ukraine : la tentation du contrôle, rapport de mission sur la liberté de la presse en Ukraine, Paris, Reporters sans frontières, août 2010, 14 pages. Voir aussi le rapport de suivi sur les progrès de mise en œuvre de la Politique européenne de voisinage en Ukraine publié le 25 mai 2011, disponible en anglais sur le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_646_en.pdf [Dernière consultation : août 2011].

37. Certains d'entre eux ont été incarcérés dès 2010 tandis que l'ancien ministre de l'Economie a fui l'Ukraine et demandé l'asile à la République tchèque.

38. Cf. Statement by the spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on the case of Yulia Tymoshenko, 26 mai 2011, disponible sur Internet : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraf/122218.pdf [Dernière consultation : août 2011]. Le Parlement européen a adopté une résolution allant dans le même sens le 9 juin 2011. Les Etats-Unis ont eux aussi dénoncé des actions pénales « disproportionnées » et « politiquement motivées », voir la déclaration faite par Victoria Nuland, porte-parole du département d'Etat, le 24 juin 2011, disponible sur le site Internet de l'Ambassade des Etats-Unis en Ukraine : <http://ukraine.usembassy.gov/statement-nuland-opposition.html> [Dernière consultation : août 2011].

39. Voir notamment la déclaration faite par Catherine Ashton et Štefan Füle devant le Parlement européen le 20 octobre 2010 (SPEECH/10/574), disponible sur Internet : http://ec.europa.eu/press_room/ [Dernière consultation : août 2011].

40. Cf. l'interview de Ioulia Timochenko dans Le Figaro, 15 juillet 2011. Une première enquête judiciaire a été ouverte à son encontre en mai 2010 pour tentative de corruption de juges auprès desquels elle aurait tenté d'obtenir en 2003 la libération de deux de ses anciens collaborateurs au sein de la compagnie de distribution de gaz, Systèmes énergétiques unifiés d'Ukraine, qu'elle dirigeait dans les années 1990. Une deuxième enquête pour abus de pouvoir et mauvaise utilisation de fonds publics a été ouverte en décembre 2010 : Ioulia Timochenko est cette fois-ci accusée d'avoir détourné plusieurs centaines de millions de dollars (provenant de la vente des quotas ukrainiens d'émission de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto) afin de procéder au paiement des retraites à la veille de l'élection présidentielle de 2010 et d'avoir fait acheter par le gouvernement près d'un millier de véhicules (soit-disant destinés à être transformés en ambulances) à un prix supérieur à celui du marché.

41. Cf. Arielle Thedrel, « L'UE dénonce l'incarcération de Ioulia Timochenko », in Le Figaro, 8 août 2011 ; « La cour d'appel de Kiev refuse de libérer Timochenko », in Le Monde, 12 août 2011. Voir aussi l'article du ministre des Affaires étrangères de Suède, Carl Bildt, « Tymoshenko's Trial and Ukraine's Future », in The Moscow Times, 9 août 2011.

42. Cf. Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the arrest of Yulia Tymoshenko in Ukraine, Bruxelles, 5 août 2011, disponible sur Internet : http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraf/124193.pdf [Dernière consultation : août 2011]. Voir aussi TarasKuzio, « Ukrainian Foreign Policy Moves Toward a Crisis », in Eurasia Daily Monitor, vol. 8, n° 152, 5 août 2011.

43. AFP, Affaire Timochenko : l'Union européenne met en garde Kiev (commissaire UE), 16 septembre 2011.

44. Le communiqué est disponible en russe dans le Bulletin d'Informations du Ministère des Affaires étrangères de Russie du 8 août 2011, disponible sur Internet : <http://www.mid.ru/brnsf/brnsf.htm> [Dernière consultation : août 2011]. Voir aussi Kommersant, 8 août 2011 et NezavisimayaGazeta, 9 août 2011.

Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch ?

Kommersant le 6 septembre, menace de contester ces contrats gaziers devant les tribunaux d'arbitrage de Stockholm et la Haye[46]. Pour certains observateurs russes non seulement la « lune de miel » entre Kiev et Moscou est désormais bel et bien terminée mais une nouvelle crise gazière est à craindre à l'hiver 2011-2012[47].

En somme, 18 mois seulement après l'arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch, il apparaît que la politique d'équilibre qu'il cherche à mener à l'égard de ses principaux partenaires internationaux est déjà en train de s'essouffler. Qu'elles concernent la politique intérieure ou extérieure, les récentes actions du chef de l'Etat ne semblent pas aller dans le sens de l'établissement de partenariats stables, ni avec Bruxelles ni avec Moscou. C'est ce qui s'était déjà produit à la fin du premier mandat de Leonid Koutchma. A l'époque, les retards observés dans la démocratisation du pays et les faiblesses de sa politique étrangère multivectorielle avaient conduit à un isolement de l'Ukraine sur la scène internationale. Pour tenter d'éviter que l'histoire ne se répète dans les mois qui viennent, les autorités ukrainiennes ont multiplié les signes de conciliation en direction de leurs partenaires européen et russe. Le 12 septembre, la cour de Kiev a décidé de suspendre le procès de Ioulia Timochenko pour deux semaines. S'il s'agit officiellement de permettre à l'ancienne Premier ministre d'assurer au mieux sa défense lors des prochaines plaidoiries, cette

décision semble, en réalité, avoir été prise pour des raisons diplomatiques, en prévision notamment de la tenue du Sommet du Partenariat oriental les 29 et 30 septembre[48]. C'est dans le but d'apaiser les tensions avec Moscou que certains responsables ukrainiens ont évoqué, le 16 septembre, la possibilité de proposer à la Russie de prendre le contrôle partiel du réseau de gazoducs ukrainien dans le cadre d'un consortium tripartite incluant également l'UE[49]. Les événements des semaines à venir montreront dans quelle mesure les volte-face de Kiev auront été de nature à convaincre ses interlocuteurs internationaux.



Auteur : Emmanuelle ARMANDON

Docteur en science politique de l'IEP de Paris, chargée de cours à l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO-Paris) et, depuis 2008, directrice des études de la filière Hautes études internationales de l'INALCO.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.