
L'étau ukrainien : entre la faiblesse intérieure et la dépendance extérieure



James Sherr

Mars 2006

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

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Programme de recherche Russie/NEI
©Ifri, 2006 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : 33 (0)1 40 61 60 60

Russie.Nei.Visions

« Russie.Nei.Visions » est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux états indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

James Sherr est chercheur senior (*Fellow*) au *Conflict Studies Research Centre, Defense Academy*, Grande-Bretagne, et maître de conférence en relations internationales au *Lincoln College*, Oxford. Ancien conseiller spécial au *House of Commons Defence Committee*, il est consultant à l'OTAN et à l'UE sur l'Ukraine, où il a effectué plus d'une centaine de voyages. Il est également conseiller de plusieurs organismes officiels et ONG en Ukraine sur les questions d'intégration euro-atlantique, ainsi que sur la réforme du secteur de sécurité et de défense.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>« L'Ukraine n'est pas la Russie »</i>	6
<i>La dynamique des désillusions</i>	9
<i>La crise du gaz : l'étau se resserre</i>	14
<i>Conclusions préalables</i>	17

Résumé

Un an à peine après la Révolution orange, l'Ukraine est de nouveau en proie à des bouleversements intérieurs et extérieurs. D'une part, la révolution semble avoir un impact durable : l'Ukraine est désormais un pays démocratique avec une vie politique active, où le retour à des pressions et des menaces émanant de l'Etat et à une glaciation politique est improbable. Mais, d'autre part, la révolution n'a pas tenu sa promesse principale : doter le pays de dirigeants qui le gouverneraient enfin en fonction de ses intérêts et non pas des leurs. A quelques exceptions près, les réformes n'ont pas porté sur les dysfonctionnements institutionnels, hérités de l'époque Koutchma ; le népotisme l'emporte toujours sur le mérite. Cette occasion manquée n'a pas seulement provoqué de nouveaux clivages à l'intérieur du pays, mais a de nouveau rendu l'Ukraine vulnérable sur le plan international. En effet, la Fédération de Russie a absorbé le choc de la Révolution orange ; elle est gouvernée par une élite, persuadée que la richesse et les ressources énergétiques du pays peuvent servir à créer une « zone de prédominance » russe à la frontière de l'UE. La « diplomatie du gaz » russe en Ukraine – voie d'accès privilégiée vers le marché européen – renforce l'importance d'intérêts de l'UE liés à l'évolution et à la stabilité de l'Ukraine. Sans succomber aux illusions ukrainiennes en vue de l'adhésion, l'UE doit développer des canaux d'intégration à la fois réalistes et bénéfiques pour les deux parties.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles leur auteur et n'engagent pas le ministère britannique de la Défense.

Introduction

Il est temps de rappeler ce que personne ne voulait entendre en pleine crise électorale de 2004 : « Le pire pour l'Ukraine serait de voir louchtchenko gagner les élections et échouer ensuite politiquement »¹. La Révolution orange a-t-elle échoué ? Ou bien, malgré toutes les erreurs et les trahisons (ou perçues comme telles) a-t-elle réussi à influencer d'une manière durable et, en fin de compte positive, sur la situation politique et géopolitique du pays ? Le pire est-il déjà survenu ? Ou bien, compte tenu du changement constitutionnel en cours et des prochaines élections parlementaires de mars 2006, le pire reste-il à venir ? Quel impact aura le sort de la révolution Orange sur la Russie et l'Europe ? Et quel impact aura l'attitude de ces acteurs extérieurs sur l'évolution de l'Ukraine ? Les réponses à ces questions ne doivent pas préoccuper uniquement les Ukrainiens, car l'Ukraine se trouve une nouvelle fois à la croisée des chemins entre l'Est, l'Ouest et elle-même.

Quatre facteurs rendent cette réflexion inévitable. Le premier est la chute brutale de la popularité de louchtchenko parmi son propre électorat. En effet, le 3 mai 2005, malgré les critiques incisives qui se font entendre à l'intérieur du pays et à l'étranger, 47 % des Ukrainiens estiment encore que l'évolution du pays suit la bonne direction (5 % seulement de moins que le nombre de voix recueillies par louchtchenko en décembre 2004)². En revanche, en janvier 2006, le soutien à louchtchenko chute à 19,76 % (et celui de son ancienne alliée, loulia Timochenko – à 12,82 %)³. Le deuxième facteur est la séparation fracassante de l'équipe orange en septembre 2005, résultat d'après conflits rendus publics, qui a poussé le président à renvoyer son gouvernement et – acte qui en a scandalisé plus d'un – à improviser un accord avec le leader de l'opposition en quête d'une revanche, Viktor Ianoukovitch. Le troisième facteur est la réforme constitutionnelle qui transformera l'Ukraine en

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Tatiana Kastouéva-Jean et Marcelline Bonneau.

¹J. Sherr, « Vybory v Ukraine: vzaimodeistvie vnutrennih i vnešnih faktorov » [Les élections en Ukraine : l'interaction des facteurs intérieurs et extérieurs], *Zerkalo Nedeli*, n° 40 (515), 9-15 octobre 2004,

[<www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/515/48035/>](http://www.zerkalo-nedeli.com/nn/show/515/48035/).

² Le 10 janvier 2005, la Commission électorale centrale ukrainienne a déclaré V. louchtchenko vainqueur du troisième tour des élections (26 décembre 2004) avec 51,99 % des votes, comparés aux 44,2 % de son rival, Viktor Ianoukovitch, avec un taux de participation de 77 %.

³ Sondage de Sotsis, 18-23 janvier 2006, cité dans *BBC Summary of World Broadcasts: Former Soviet Union (SWB)*.

une république parlementaire à part entière après les élections du 26 mars 2006. Négociée avec l'aide de la communauté internationale dans le but de désamorcer la crise électorale de 2004, la réforme multiplie les incertitudes qui pèsent sur l'Ukraine. Enfin, le quatrième facteur est la crise du gaz entre la Russie et l'Ukraine – inopportune ou, au contraire, bien programmée pour accentuer la faiblesse géopolitique de l'Ukraine et exacerber les clivages au sein d'un régime politique fragile.

A l'origine des difficultés actuelles de l'Ukraine, il y a un fait largement admis : si le processus qui a mené à la Révolution orange et les attentes qui l'ont guidée ont été incontestablement révolutionnaires, ses résultats ne le sont guère. L'espoir ultime de ses partisans était évident : changer la nature profonde, et pas seulement l'apparence, du système de gouvernement établi depuis 1991. Les Ukrainiens étaient prêts à attendre, la majorité d'entre eux étant consciente que les changements fondamentaux ne peuvent aboutir qu'au terme d'un long processus. En revanche, à court terme, la population s'attendait à ce que les nouvelles autorités confirment leur engagement et leur capacité de conduire ces changements fondamentaux. Ces attentes étaient justifiées. Arrivé au pouvoir le 23 janvier 2005, V. Iouchtchenko disposait d'une autorité morale sans précédent, tandis qu'une confusion totale régnait dans les rangs de ses adversaires. Il a aussi hérité d'un pouvoir présidentiel fort, consacré par la constitution de juin 1996. La limitation de ces pouvoirs, prévue pour le début de janvier 2006, créait un élément d'urgence.

Les conditions de départ étaient donc au premier abord extrêmement favorables. Mais elles ne pouvaient pas apporter l'honnêteté et la compétence là où elles n'existaient pas. Sans ces vertus cardinales et une détermination politique sans faille, le contexte culturel, institutionnel et géopolitique l'emporte sur des atouts politiques conjoncturels.

« L'Ukraine n'est pas la Russie »

Si la culture politique ukrainienne n'avait que des caractéristiques négatives, malgré tout son importance géopolitique, le pays n'aurait jamais fait l'objet d'une telle attention de la part de l'Occident. Les aspects positifs de cette culture méritent un rappel. Les origines de ce « semi-Etat cosaque anarcho-démocratique », sa diversité ethnique et religieuse et l'appartenance successive à différents empires (polono-lituanien/Rzecz Pospolita, Habsbourg, Ottoman, russe, soviétique) ont favorisé les clivages dans le pays, mais ont aussi engendré une méfiance à l'égard du pouvoir et un rejet prononcé de l'utilisation de la force pour résoudre les problèmes politiques⁴. Elles ont aussi contribué à inculquer à la population un minimum de conscience démocratique et à stimuler le développement d'une société civile. Pendant les élections parlementaires de 2002, cette conscience s'est affirmée, et une grande partie de l'électorat a su défier et déjouer les « ressources administratives » et les manipulations de l'Etat. Si l'on compare l'Ukraine à la Russie, les tendances de l'évolution politique y ont été très différentes : les années Eltsine ont discrédité la démocratie en Russie, tandis que les années Kouchma ont surtout convaincu les Ukrainiens de l'inexistence d'un régime démocratique dans leur pays. Pour les Ukrainiens, l'Occident, qui défend les principes démocratiques dans leur pays, ne saurait être accusé d'« imposer » des modèles occidentaux, tandis qu'il est fréquent d'entendre de telles accusations en Russie.

Outre cette conscience démocratique, il faut souligner trois autres facteurs. Le premier est la relative absence de clivages ethniques⁵ et de

⁴ D. Furman, « Kučme dostalsâ ne tot narod » [Kuchma est tombé sur le mauvais peuple], *Moskovskie Novosti* [Vremâ MN], 15 octobre 2002, <www.mn.ru/print.php?2002-40-14>. Comme le remarque avec une certaine exagération l'auteur, « la société russe est culturellement homogène, mais en Ukraine il y a deux langues, quatre Eglises et des différences culturelles énormes entre les régions ».

⁵ Le terme d'« ethnicité » n'apparaît que très rarement dans le discours officiel. D'après le dernier recensement de 1989, 22 % des Ukrainiens se disent de « nationalité » russe. Ce chiffre est trompeur, car un grand nombre d'Ukrainiens sont issus de familles mixtes, et pendant la période soviétique la tendance était à revendiquer la nationalité russe. Toutefois, hors de la Crimée, les réactions face à l'Etat ukrainien ne reflètent pas de clivages ethniques apparents. A titre d'exemple, une enquête d'opinion menée par les *Initiatives Démocratiques* auprès des habitants de Kyiv en janvier 1995 révèle que 62 % des Ukrainiens ethniques et 58 % des

volonté séparatiste – sans parler de conflits civils – dans un pays aux divisions régionales nettes et une expérience limitée en tant qu'Etat indépendant centralisation limitée⁶. Le deuxième est l'amélioration tangible (bien que très inégale) de la qualité et des capacités des institutions publiques au sein desquelles s'expriment de multiples sympathies euro-atlantiques⁷. Le troisième facteur est l'absence marquée d'un sentiment de grande puissance, ainsi que d'un esprit de rivalité ou de revendications territoriales vis-à-vis des voisins.

Enfin, on peut y ajouter un quatrième facteur qui est la volonté d'éviter un caractère exclusif aux relations avec la Russie et l'Occident. Cette donnée doit être examinée avec finesse et précaution. Malgré l'existence d'opinions divergentes, la majorité des Ukrainiens éprouve un fort sentiment de sympathie à l'égard de la Russie, qui n'est pas dénué d'ambivalences en raison de l'étroitesse des liens historiques et de l'asymétrie des relations. Nul ne peut nier que les deux pays ont des histoires *étroitement liées* – peut-être davantage que celles de l'Allemagne et l'Autriche, l'Angleterre et l'Irlande ou la Norvège et la Suède – mais il ne s'agit certainement pas d'une histoire *commune*, comme le clament haut et fort plusieurs représentants de la classe politique russe. Dans l'attitude ambivalente ukrainienne vis-à-vis de la Russie une sympathie pour le peuple russe se mêle à une méfiance à l'égard de *rossijskoe gosudarstvo* [l'Etat russe]. Mais comme nous avons pu le constater à plusieurs reprises – pendant la crise de Tuzla en septembre 2003⁸, les élections de 2004 ou la récente crise du gaz – la sympathie tourne rapidement à la colère lorsque la « fraternité » se transforme en domination⁹. En résumé, le sentiment d'amitié durera tant que la Russie ne le confondra pas avec l'intégration ou la domination.

Pour toutes ces raisons, il n'est pas inutile de la rappeler le titre du livre du président Koutchma : « L'Ukraine n'est pas la Russie ». De même, il n'y a rien de choquant dans le choix fait par l'Ukraine d'un ancrage à l'Europe, dans

Russes ethniques sont favorables à l'indépendance de l'Ukraine, alors que seulement 16 % des Ukrainiens et 10 % des Russes d'Ukraine déclarent leur opposition.

⁶ Même en pleine crise électorale de 2004, l'appel séparatiste lancé par plusieurs personnalités politiques de l'Ukraine de l'Est (soutenue par le maire de Moscou, Iouri Louzhkov) n'a pas rencontré d'écho faute de soutien populaire. Seule exception à ce constat sur le séparatisme, la République autonome de Crimée confirme au fond la règle, car, à la différence des 24 *oblasti* (régions) de l'Ukraine, la Crimée n'a été transférée sous juridiction administrative ukrainienne qu'en 1954, et presque 90 % de sa population russe (qui représente 67 % de la population totale de la péninsule) s'y sont installés après les déportations des Tatares de Crimée en 1944.

⁷ Pour cette raison, comme nous l'avons écrit il y a quelques années, « si le développement de la conscience citoyenne contribue à creuser le clivage entre l'Etat et la société, elle provoque aussi des tensions au sein même de l'Etat, ce qui engendre une dynamique de son évolution intérieure ». J. Sherr, « Ukraine's Parliamentary Elections: The Limits of Manipulation », *Occasional Brief*, Conflict Studies Research Centre [CSRC], avril 2002.

⁸ L'île de Tuzla, située dans le détroit de Kertch reliant la mer d'Azov à la mer Noire, a été l'objet d'une dispute territoriale en 2003 entre la Russie et l'Ukraine.

⁹ En janvier 2006, 95 % des Ukrainiens considèrent la coupure du gaz par la Russie comme une « attaque » [*napadenie*] contre l'Ukraine.

la mesure où il ne se définit pas en termes anti-russes. Mais aucun développement n'est possible sans une stratégie claire. Et aucune stratégie ne peut réussir sans les capacités et les ressources mobilisées pour sa réalisation. Il s'agit là de la principale défaillance de nouveaux dirigeants ukrainiens.

La dynamique des désillusions

L'esprit du *Maïdan* – des centaines de milliers de personnes rassemblées sur la place de l'Indépendance de Kyiv (*Maïdan Nezaležnosti*) – était à la fois fascinant et limpide : l'Ukraine devait enfin être gouvernée par des responsables qui placeraient les intérêts du pays au-dessus des leurs. Cet esprit dictait la nécessité de prendre des mesures profondes et difficiles à mettre en œuvre : transformer les institutions du pays et, ce faisant, en finir avec la délinquance de l'Etat. Pendant la présidence de Koutchma, les réformes en Ukraine avaient un caractère déclaratoire : les différents « programmes », à quelques exceptions près, ne se sont attaqués ni aux disfonctionnements institutionnels, ni à la culture administrative, héritée de l'époque soviétique, ni aux réseaux opaques du pouvoir. Sous les présidences de Kravtchouk et Koutchma ces réseaux ont subi quelques mutations, mais n'ont pas disparu. Les principales caractéristiques de la culture politique soviétique – la séparation entre l'Etat et la société, la concentration du pouvoir et des privilèges, l'impuissance des gens ordinaires et la « guerre contre la société civile » – persistent dans l'Ukraine postsoviétique. Personne ne s'attendait à ce que ces réalités disparaissent immédiatement après la victoire de V. Iouchtchenko, mais ceux qui ont combattu l'ancien régime s'attendaient au moins à voir ces dérives dénoncées.

A certains égards, ils n'ont pas été déçus. Aux yeux de l'Occident et de mais aussi de beaucoup d'Ukrainiens, l'Ukraine n'est plus une démocratie virtuelle, mais une démocratie réelle. La « ressource administrative » de l'Etat (c'est-à-dire du gouvernement central) ne peut plus être utilisée comme un moyen de pression sur les partis politiques, les médias, les associations, les centres indépendants de sondage et (d'une manière perceptible, mais pas encore systématique) les tribunaux. La guerre contre la société civile a pris fin. Mais pas dans tous les domaines (comme le remarquait *Freedom House* en juin 2005¹⁰) : cette guerre est loin d'être finie aux échelons locaux du pouvoir administratif, auxquelles sont liées d'une manière illicite les structures « de l'ombre ». Un Ukrainien moyen (qui n'habite pas Kyiv, n'a pas accès direct aux ministres et ne travaille pas pour une ONG) ne ressentira pas que son pays est vraiment à *lui*, tant qu'il reste à la merci de petits fonctionnaires et des « voleurs dans la loi » (*vory v zakone*), qui empoisonne sa vie et, dans certains cas, la détruisent. Pour ces citoyens, l'Ukraine est encore loin d'une

¹⁰ Cité dans « Yushchenko's Disappearing Moment », TOL (Transitions On-Line), Prague, 20 juin 2005.

démocratie, parce que les autorités réelles vivent aux dépens du peuple plutôt que de le servir.

Une question subsiste toujours : dans quelle mesure des personnes liées au pouvoir peuvent-elles combattre la culture de celui-ci ? Assurément, louchtchenko et ses proches incarnaient l'opposition à cette culture du pouvoir. Alors que les anciens léninistes de Koutchma ne comprenaient pas la démocratie, louchtchenko et son entourage se considéraient comme des démocrates irréprochables. Alors que les premiers étaient habiles, roués et pragmatiques, les seconds défendaient des positions de principe et une vision presque romantique de l'Ukraine « au cœur de l'Europe », affectés lorsque les membres de l'UE ne partagent pas cet impératif moral. Mais, au fond ce ne sont que des variations sur le même thème. Les deux groupes au sein de cette élite sont habitués à tenir les rênes du pouvoir, mais ont peu l'habitude de s'y soumettre. Ils ont construit leurs comportements politiques dans une logique de parrainage et non pas de mérite. Ils considèrent que la loyauté est le critère principal de sélection, et non pas le professionnalisme. Les deux groupes sont liés par des relations étroites, partagent les mêmes vues et une expérience commune. Chacun détient des *kompromat*¹¹ sur l'autre et craint de les voir divulgués. Les deux groupes ont appris à tenir compte des intérêts privés de leurs affidés. Les deux groupes se sont enlisés dans les luttes de clans aux dépens de l'intérêt national.

Les nouveaux dirigeants devaient donc composer avec les comportements, intérêts et instruments hérités de l'ancien régime. Cependant, pour atteindre leurs objectifs et conserver le soutien populaire, il leur fallait traiter d'urgence trois dossiers susceptibles de paralyser les changements structurels:

- *Fragmentation du pouvoir.* louchtchenko est arrivé au pouvoir, soutenu par une coalition idéologiquement hétérogène et des forces (tout au moins tacitement) au sein d'un appareil d'Etat puissant et disposant de ressources. Il a aussi reçu l'aide financière de donateurs, qui n'avaient pas seulement des aspirations de principe, mais aussi des intérêts personnels. En même temps, il bénéficiait de la constitution de Koutchma et d'une autorité morale sans précédent. Ces conditions auraient dû inciter le Président à saisir l'initiative et à la garder. Au contraire, il l'a laissée à d'autres : d'une part, à l'empire construit par Petro Porochenko (ancien secrétaire du puissant Conseil National de Défense et de Sécurité), à Oleksandr Tretiakov (ancien premier adjoint au Président) et au rival de ce dernier, Oleksandr Zintchenko (ancien chef du Secrétariat présidentiel)¹² ; de l'autre, à son alliée conditionnelle, l'ex-premier ministre Ioulia Timochenko, dont les méthodes dirigistes sur le plan économique avaient

¹¹ Informations compromettantes.

¹² Bien que louchtchenko aie initialement prévu de diviser par trois les effectifs de l'administration présidentielle (rebaptisée Secrétariat présidentiel), la suite est significative de son attitude : les effectifs ont au contraire augmenté. O. Dmytrycheva, Yu. Mostovaya, S. Rakhmanin and T. Sylyna, "A Fairytale Born, a Myth Destroyed", *Zerkalo Nedeli*, n°35 (563), 10 septembre 2005, <www.mirror-weekly.com/ie/show/563/51196/>.

heurté ses convictions personnelles et ont désorienté les hommes d'affaires occidentaux. Plutôt que de résoudre ces conflits, le président les a laissés s'aggraver. Pendant les premiers mois difficiles de sa présidence, V. Iouchtchenko s'est comporté davantage en leader moral que politique.

- *Héritage politique et juridique.* Les forces oranges ont hérité non seulement d'une bureaucratie omniprésente, intrusive et rigide, mais aussi d'un « ordre » juridique qui diffère à peine d'un système d'« arbitraire codifié »¹³. L'ensemble des lois, codes et « actes normatifs » ukrainiens souffre de contradictions, lacunes, pouvoirs permissifs en même temps qu'un excès de réglementation, qui favorisent la criminalité et la corruption et se substituent à l'entrepreneuriat et à la gestion privée. Dans ces conditions, la réforme juridique et administrative paraît inévitable¹⁴. Cependant, elle a été évitée. A plusieurs reprises, V. Iouchtchenko a expliqué que les réformes sérieuses ne pouvaient commencer qu'après les élections de mars 2006 : il croyait, à tort, que le temps était de son côté.

- *Dilemme géopolitique.* Quinze ans après son indépendance, l'Ukraine n'a toujours pas réglé sa relation structurelle avec la Russie. Son indépendance formelle, sa *nezavisimost*¹⁵, a été parfaitement acceptée par des élites russes faisant preuve de pragmatisme. Mais elles ont toujours douté de sa *samostoâtelnost*¹⁶, c'est-à-dire sa « capacité de survivre » en dehors de l'orbite russe. Pendant les années Eltsine, la coopération a été fondée sur l'intégration ; sous Poutine, elle est basée sur la reconnaissance de la primauté de la Russie. L'Ukraine est aussi confrontée à trois asymétries dans ses relations avec la Russie et l'Occident. Premièrement, « l'axe ukrainien » est considéré par la Russie comme relevant de ses intérêts *vitaux*, alors que pour la plupart des pays membres de l'UE et de l'OTAN, il ne représente qu'un intérêt *important*. Deuxièmement, alors que la politique ukrainienne à l'égard de l'UE et de l'OTAN relève clairement de la politique *étrangère*, la langue, les liens entre élites et une culture commune des affaires font de la Russie une composante structurelle de la politique *intérieure* de l'Ukraine. Troisièmement, alors que le « choix européen » de l'Ukraine se heurte constamment à une série de conditions, standards et critères, difficiles à respecter, les Russes ne posent aucune condition à l'intégration, si ce n'est le respect des règles de « bon voisinage ». En conséquence, plus l'Ukraine est faible sur le plan intérieur, plus est fort le facteur russe – dans les affaires intérieures aussi bien que dans les relations extérieures. Dans ces conditions, la faiblesse intérieure et la dépendance extérieure opèrent comme deux lames de ciseaux, qui s'ouvrent et se referment en même temps.

¹³ Le terme de Françoise Thom.

¹⁴ Selon Ludmila Suprun, premier vice-président du comité au budget de la Rada, « Aucun président ne peut changer la situation dans le pays sans en réformer le système juridique », entretien pour *FirstNews*, 17 juillet 2005, repris dans *Action Ukraine Report*, 18 juillet 2005.

¹⁵ Indépendance.

¹⁶ Autonomie.

Après la victoire orange, on pouvait s'attendre à voir ces asymétries se corriger. La tactique de Poutine a subi un échec ; la politique européenne de voisinage était sur la défensive. Mais ces deux impressions étaient trompeuses. Le président Poutine estimait que sa défaite ne venait pas des Ukrainiens, mais de l'Occident. Même si son paradigme de sécurité rigide et son schéma d'intégration économique ont été ébranlés, ils ont survécu à la défaite de Ianoukovitch. Pour sa part, l'UE ne croit pas que la révolution orange suffise à justifier l'adhésion ; même ses promoteurs les plus enthousiastes pensent qu'elle fournit au maximum les *conditions préliminaires* en vue de l'adhésion (en dépit de la résolution parlementaire du 13 janvier) et que l'Ukraine mérite que lui soient offertes « une perspective claire pour le partenariat, pouvant éventuellement mener à terme à l'adhésion ». Pour tout observateur objectif, il était évident que la Russie considérait qu'elle avait perdu une bataille, mais pas la guerre : « quelles que soient les priorités choisies par l'Ukraine, la Russie peut se rappeler à son bon souvenir »¹⁷. De ce point de vue, la première priorité de Louchtchenko en matière de politique étrangère aurait dû être le succès dans sa politique intérieure. Au contraire, il s'est concentré sur la politique étrangère – au moins jusqu'à l'éclatement de la crise.

Il n'est pas étonnant que ces erreurs n'aient pas été remarquées tout de suite : après la Révolution orange, à l'intérieur comme à l'extérieur d'Ukraine, on digérait encore ses implications. Personne ne s'attendait à un nouveau rebondissement des événements. Même si de sérieux messages d'alerte ont été adressés à l'équipe orange en juin 2005 lors du forum économique mondial : les critiques les plus virulents estimaient toutefois que les autorités ukrainiennes souffraient d'un manque de maturité, censé se dissiper par la suite. Pourtant, tous les facteurs de désillusion étaient déjà présents à l'été 2005. Il s'agit, en premier lieu, de la chute du soutien populaire. A la mi-août, 20 % seulement de l'opinion soutenait *Nacha Ukraïna* de Louchtchenko (comparé aux 31,6 % du mois de mai) et 10,5 % - le bloc de Timochenko (15,5 % en mai)¹⁸. Deuxièmement, des tensions au sein de l'équipe orange et dans l'administration Louchtchenko se sont multipliées. La crise a atteint son paroxysme le 5 septembre ; deux jours après sa démission, le secrétaire d'Etat Oleksandr Zintchenko accusait le secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense Petro Porochenko et le premier adjoint du président Oleksandr Tretiakov de « corruption », de tentatives de « s'emparer des instruments du pouvoir » et de blocage de l'information autour du président. La suite des événements accentue le choc : le 8 septembre, Louchtchenko renvoie non seulement Porochenko et Tretiakov, mais aussi leur principal ennemi, le premier ministre Timochenko ; le 22 septembre, il signe un mémorandum d'entente avec Viktor Ianoukovitch. Ces chocs assombrissent la

¹⁷ J. Sherr, « Between Regimes: The Relationship between Internal and External Factors », *Zerkalo Nedeli*, n°1 (529), 15-21 janvier 2005, <www.mirror-weekly.com/ie/show/529/48928/>.

¹⁸ Sondage, conduit par le Centre Razoumkov les 5-12 août, cité dans *BBC Summary of World Broadcasts : Former Soviet Union (SWB)* du 30 août. Cependant, même si le parti des Régions de Ianoukovitch occupe dans ce sondage la deuxième place, sa base demeure étroite (14,2 %).

nomination rapide par louchtchenko d'une équipe plus unie, dirigée par le premier ministre Iouri Ekhanourov. Au lieu d'enrayer la « chute catastrophique » de sa popularité, ces mesures la précipitent. Pour la première fois (18-21 septembre) le parti des Régions de Ianoukovitch prenait la première place (20,7 %, comparé à 20,5 % pour Timochenko après son renvoi et 13,9 % pour *Nacha Ukraïna*). Plus significatif encore la chute de confiance de louchtchenko dans l'opinion. Dans ces conditions, il ne restait qu'à attendre le retour de la Russie sur la scène.

La crise du gaz : l'étau se resserre

Les causes, la dynamique et les conséquences potentielles de la crise du gaz ont alimenté de multiples interprétations. Parfois, les controverses ont été inutiles, dans la mesure, où cette crise ne pouvait pas avoir une seule explication. La relation énergétique entre la Fédération de Russie et ses voisins comporte trois dimensions : économique, géopolitique et « subjective » – intérêts personnels des dirigeants, distincts des intérêts nationaux. Ces dimensions peuvent être comparées aux couleurs primaires : ce n'est qu'en les mélangeant qu'on obtient la juste couleur.

L'argument économique avancé par la compagnie « mixte » (mais *de facto* publique) *Gazprom* est parfaitement recevable. L'Union soviétique a disparu en 1991, mais les prix sont restés au même niveau. Il est temps de les aligner sur les prix du marché. Mais le problème est double. Comment définir le « prix du marché » dans des conditions, où la marchandise est une matière première pour laquelle il n'y a pas de substituts et où le fournisseur est en position de monopole ? Quand l'OPEP a brutalement augmenté le prix du pétrole en 1974 et en 1979, quel prix était celui du marché, le nouveau ou l'ancien ? La seule chose que nous savons est que l'Europe a réussi à payer à chaque fois ; aujourd'hui, elle peut aussi se permettre de payer le prix du gaz demandé par *Gazprom* (230 dollars/1000 m³). Si l'Ukraine, la Géorgie et d'autres consommateurs ne peuvent pas dépenser de telles sommes, serait-il plus profitable pour *Gazprom* de baisser les prix ou de se retirer complètement de ces marchés ? Cette question nous amène au deuxième problème : nous ne savons pas dans la mesure où *Gazprom* est loin d'être une compagnie transparente. La fixation de ses prix ainsi que la ligne de partage entre pertes et profits demeure matière à spéculation. Certes, peu de compagnies énergétiques sont réellement transparentes, mais tant que *Gazprom* n'aura pas atteint un degré de transparence comparable à d'autres compagnies (par exemple, la compagnie russo-britannique TNK-BP), on ne pourra pas affirmer avec certitude que l'Ukraine paye un prix politique¹⁹. En revanche, lorsqu'un prix est enfin avancé (certes, après des mois de louvoisements de la part des Ukrainiens), qu'il est susceptible de ruiner l'économie ukrainienne, que les propositions pour un échelonnement de l'augmentation sont brusquement rejetées, alors une analyse politique s'impose.

¹⁹ Pendant la négociation du contrat d'approvisionnement pour le gazoduc Odessa-Brody, *TNK-BP* a communiqué toutes les informations utiles à la partie ukrainienne. Toutes les clauses du contrat, y compris le droit de l'Ukraine de le résilier avec un préavis de trois mois, ont été rendues publiques.

La dimension géopolitique est indéniable. Le premier paragraphe de la *Stratégie énergétique de la Fédération de Russie jusqu'en 2020* (adoptée en 2003) définit le secteur de l'énergie comme « un instrument de la politique extérieure et intérieure » et précise que « le rôle du pays sur les marchés énergétiques mondiaux détermine dans une grande mesure son influence géopolitique »²⁰. Certains analystes russes, connus pour leur objectivité, estiment que *Gazprom* est devenu un instrument destiné à rétablir la Russie « comme un centre global de puissance » et à créer une « sphère de prédominance pour les intérêts russes »²¹.

Le lien entre les dimensions économique et politique s'est exprimé récemment à plusieurs reprises. En décembre 1999, le président russe par intérim, V. Poutine a décidé de couper les livraisons en pétrole à l'Ukraine pour la cinquième fois depuis 1991. Les livraisons n'ont repris qu'en avril 2000, après l'acceptation par le président Koutchma de plusieurs demandes politiques de Poutine. La dynamique des concessions est à l'origine d'une série de démissions successives : celle du ministre ukrainien des Affaires étrangères de l'époque (qui a repris ses fonctions aujourd'hui) en septembre 2000, suivie de celles du premier vice-Premier ministre, Ioulia Timochenko (début 2001) et, enfin, du premier ministre de l'époque, Viktor Iouchtchenko. En août 2004, une nouvelle négociation entre *Gazprom* et *Naftogaz Ukraïny* s'est soldée par la signature d'un accord complémentaire au contrat de 2002, garantissant un prix stable de 50 dollars/1000 m³ pendant cinq ans. A l'époque, l'accord a été signé sur le principe de l'appartenance de l'Ukraine à la sphère russe au-delà du règne Koutchma. Des analyses comparatives des relations énergétiques entretenues par la Russie avec la Moldavie et la Géorgie permettent aussi de conclure à la convergence de facteurs économiques, géoéconomiques et géopolitiques, difficiles à démêler. Dans ce contexte, doit-on qualifier d'économiques ou de politiques les démarches méthodiques entreprises par *Gazprom* en vue d'acquérir des pipelines et d'autres infrastructures dans les pays voisins ? Dans quelle mesure cette distinction est-elle pertinente ?

²⁰ *Energetičeskaâ strategiâ Rossijskoj Federacii do 2020 goda* [La Stratégie Énergétique de la Russie jusqu'en 2020], <www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>.

²¹ D. Trenin, « Postimperskij proekt » [Le Projet post-impérial], *Nezavisimaâ Gazeta – Dypkur'er*, n° 2, janvier 2006, <www.ng.ru/courier/2006-01-30/9_project.html>. Dans un article antérieur, D. Trenin analyse la stratégie de Poutine qui consiste à utiliser les facteurs économiques, culturels et les liens entre élites « afin d'établir et de promouvoir dans les pays voisins des groupes d'influence pro-russes et de neutraliser progressivement les cercles pro-occidentaux », (« Proekt SNG – novyj prioritet rossijskoj vnešnej politiki? » [“Projet CEI” : une nouvelle priorité de la politique extérieure russe ?], février 2004 (manuscrit de l'auteur)). Le 31 décembre 2005, A. Illarionov, ancien conseiller économique du Président Poutine (qui a démissionné le 27 décembre), déclarait que la politique du gaz du Kremlin envers l'Ukraine « n'avait aucun rapport non seulement avec une politique économique libérale, mais aussi avec une politique économique tout court... L'arme énergétique a été utilisée contre les voisins », *Eurasia Daily Monitor*, Jamestown Foundation, vol 3, n° 5, 9 janvier 2006. Le 3 janvier, il ajoutait que dans les relations avec l'Ukraine, à la différence de l'UE, le principe appliqué est celui de la maximisation du prix et non pas du profit.

C'est probablement la dimension institutionnelle et personnelle de la crise qui est la plus révélatrice pour l'avenir de louchtchenko et de son gouvernement. De toute évidence, ni le gouvernement ukrainien, ni le Conseil national de sécurité et de défense n'ont joué un rôle substantiel dans les négociations sur l'accord, signé dans la précipitation entre *Naftogaz*, *Gazprom* et *RosUkrEnergo* le 4 janvier 2006. L'accord n'a été soumis ni à l'examen du Conseil national de sécurité et de défense, ni au Cabinet des ministres. Plusieurs éléments contribuent à dresser un tableau sombre et pessimiste : incertitude au sujet du prix fixé ; tarif pour le transit estimé à l'aide des méthodes loin de celles de l'économie du marché (mais, en revanche, valable à long-terme) ; absence d'information sur la véritable identité des propriétaires de *RosUkrEnergo* et de transparence à propos de la société conjointe créée ; révélations des journalistes sur chacun de ces points. Les personnes liées à *Naftogaz*, à l'ancien régime de Koutchma et au Kremlin semblent profiter de la situation aux dépens de l'Ukraine et, peut-être, aussi de la Russie²².

Dans cette atmosphère tendue, le président et le gouvernement n'ont pas réussi à mettre en évidence les quelques avantages – par ailleurs, douteux – de l'accord, comme la préservation du réseau des pipelines, la fin du troc, le prix provisoire de 95 dollars qui devrait servir de base aux futures augmentations. Par ailleurs, il a été très difficile d'attirer l'attention sur les problèmes fondamentaux : l'absence de routes d'approvisionnement alternatives ; les prélèvements inadmissibles (aux yeux de l'Europe) effectués par l'Ukraine sur le gaz russe qui transite par son territoire et le fait qu'à court et moyen terme la Russie gardera le monopole des livraisons énergétiques alors que l'Ukraine en restera l'otage. Dans ce cadre, doit-on regretter d'avoir choisi le moindre mal ? Sur un « marché » énergétique, dominé par des structures opaques et criminalisées, quelle est l'alternative ? Paradoxalement, il s'est avéré difficile de s'interroger sur la responsabilité des dirigeants : absence de préparation à une éventuelle « attaque du gaz », échec des négociations avec *Gazprom* au début du printemps alors que les conditions proposées étaient relativement souples. Dans ces conditions, le renvoi du gouvernement par le parlement le 11 janvier n'est guère surprenant.

²² Voir deux articles en anglais sur le site de *Zerkalo Nedeli* : A. Erëmenko, « Šalom Gazavat! », *Zerkalo Nedeli*, n° 1 (580), 14-20 janvier 2005, <www.mirror-weekly.com/ie/show/580/52315/> et Yu. Mostovaya, « More to the Gas Issue », *Zerkalo Nedeli*, n° 2 (581), 21-27 janvier, <www.mirror-weekly.com/nn/show/581/52384/>. Pour une analyse des intérêts financiers de l'administration présidentielle russe, voir S. Charap, « An Executive Branch Moscow Could Love », *Moscow Times*, 19 janvier 2006, <www.themoscowtimes.com/stories/2006/01/19/006.html>.

Conclusions préalables

Au début de cet article, nous nous demandions, si les succès de la Révolution Orange allaient avoir un impact plus durable que les désillusions dont elle est à l'origine. Malgré une image morose, laissée par de dossiers ignorés ou à peine traités, la question est loin d'être rhétorique. Les déceptions, voire le sentiment de trahison, ne se traduiront pas forcément par une nostalgie de l'ancien régime ou un mouvement de confiance vers ses héritiers. L'année dernière, le soutien à Viktor Ianoukovitch a oscillé dans les limites habituelles de son électorat. Une grande partie des électeurs ukrainiens (44 %) a voté pour lui en décembre 2004, bien avant toute déception causée par le système orange. Jusqu'à présent la popularité du parti des Régions, dirigé par Viktor Ianoukovitch, restait à un niveau de 26,6 % et pour l'ensemble des « forces bleues » – de 31-40 %²³. Après les récents scandales autour de la crise du gaz (et le renvoi du gouvernement par le Parlement), ce soutien a diminué selon un sondage (à 24 %) et a légèrement augmenté selon un autre (à 29,9 %)²⁴.

Mais la plus grande inconnue pour les forces oranges reste l'algorithme politique, en fonction duquel le nombre de voix se chiffre en nombre de sièges au Parlement. Les déceptions concernent les deux camps oranges : par conséquent, les voix d'un certain nombre de leurs électeurs se répartiront entre les partis, qui ne franchiront probablement pas le seuil de 3 % nécessaire pour être représenté à la Rada suprême. Ce pourcentage perdu sera alors proportionnellement réparti entre les partis qui auront franchi ce seuil. En fonction des succès et des échecs de ces petits partis, le parti des Régions (selon le Centre Razoumkov) peut obtenir entre 34 et 37 % des sièges et l'Union populaire Notre Ukraine (NSNU) – 22-24,5 %. A moins de créer une coalition entre le parti des Régions et l'une des deux fractions du bloc orange, les petits partis – socialistes, bloc populaire de Litvine et communistes – peuvent devenir une force influente non seulement au début,

²³ Sondage conduit par l'Institut international de sociologie de Kyiv et l'Académie Kyiv - Mohyla les 9-20 décembre 2005. L'écart des chiffres s'explique par l'incertitude sur le vote des socialistes et du parti Populaire, ainsi que le soutien aux partis « bleus », qui se situent en-dessous des 3 % nécessaires pour la représentation au Parlement.

²⁴ Le premier sondage, conduit par l'Institut national des études stratégiques de Kyiv, attribue 24 % au parti des Régions, 22 % à *Nacha Ukraïna*, 15 % au bloc de Ioulia Tymoshenko, 9 % aux socialistes, 8 % aux communistes et 5 % au parti de Litvine, speaker du Parlement. Le deuxième sondage, conduit par le Centre Razoumkov, donne 29,9 % au parti des Régions, 19,6 % à *Nacha Ukraïna* et 13,7 % au bloc de Timochenko (BUT).

mais à chaque fois qu'il faudra légiférer et approuver un accord. Compte tenu de ces impondérables, l'avenir reste ouvert à toute hypothèse.

Cependant, on peut se risquer à en formuler trois. Premièrement, la recherche d'un terrain d'entente entre *Nacha Ukraïna* et le parti des Régions sera probablement poursuivie. L'intérêt de cette grande coalition entre un louchtchenko moins radical et un parti des Régions reconstitué sur des bases plus centristes (et probablement post-lanoukovitch) est double : il peut ouvrir le chemin à la stabilité et même (en rupture avec l'esprit de *Maïdan*) à la stabilisation, fondée sur un marché entre les intérêts oligarchiques de chaque camp. Elle peut même s'avérer nécessaire, si la réconciliation entre louchtchenko et Timochenko restait impossible. L'antagonisme persistant entre les blocs de louchtchenko et Timochenko incite les principaux oligarques du parti des Régions, y compris Renat Akhmetov (source de financement principal du parti), à sacrifier lanoukovitch après les élections de mars pour donner au parti une image plus centriste et renforcer ses positions dans les négociations post-électorales.

Deuxièmement, même si la coalition entre *Nacha Ukraïna* et le parti des Régions devait se faire, elle serait incapable d'atteindre ses objectifs. Même les forces les plus centristes de ces deux blocs ont des visions trop divergentes de l'avenir de l'Ukraine, à commencer par son avenir géopolitique. En outre, les intérêts oligarchiques en Ukraine ne sont pas faciles à réconcilier, même si l'on ne parle que de l'Est du pays, où la domination de R. Akhmetov et de son entourage est contestée par d'autres personnalités influentes, notamment, les hommes d'affaires de l'Union industrielle de Donbass, qui ne partagent pas les mêmes intérêts. Pire encore, une telle coalition risque non seulement de compromettre louchtchenko, mais de le ridiculiser, car actuellement, il mise pour sa campagne sur une image patriotique et réformiste, s'attaque aux aspects les plus douteux de l'accord du gaz, signé le 4 janvier, et décrit le parti des Régions comme une force cherchant à transformer l'Ukraine en lieu « sûr pour les criminels »²⁵. Sa réputation sortira-t-elle indemne d'une telle volte-face ? Est-ce qu'un tel revirement ne laisserait pas lulia Timochenko seule héritière de la tradition orange et centre de l'opposition parlementaire active ?

Troisièmement, quel que soit le résultat, il est très probable que les réformes, dont le pays a tellement besoin, soient encore retardées. Cela ne dépend pas seulement de la dynamique, selon laquelle se font et se défont les coalitions. louchtchenko s'est désormais engagé à adopter la nouvelle constitution et à la soumettre à un referendum. Le débat, la préparation, la mobilisation des soutiens pour un tel projet seront une tâche ardue : il est peu probable que ceux, qui ont jusqu'à présent tergiversé sur les réformes soient capables de s'y consacrer dans ce nouveau contexte.

Ces trois hypothèses ne présagent ni un avenir radieux, ni un avenir sinistre pour l'Ukraine. Les pronostics pessimistes doivent être revus à la lumière des changements qualitatifs intervenus dans plusieurs domaines, dont l'analyse justifierait des développements supplémentaires. Il s'agit, par

²⁵ *Nacha Ukraïna*, revue de presse hebdomadaire, 10 février 2006.

exemple, de la réforme du secteur de défense et de sécurité ou des relations avec l'OTAN et l'UE. Presque tous les professionnels de l'OTAN, qui participent à la coopération avec l'Ukraine confirment, que la volonté des réformes (déjà perceptible sous la présidence de Koutchma) est désormais tangible. En résistant à la culture administrative ukrainienne, le ministre de la Défense de l'Ukraine, Anatoly Gritsenko, n'a pas abandonné les projets les plus prometteurs lancés par ces prédécesseurs, mais y a apporté des modifications et s'est consacré à la création des mécanismes de leur réalisation. Au cœur de ces projets se trouve la réforme de la défense nationale, qui prévoit une réduction du personnel militaire à 143 000 personnes en 2011 (260 000 en 2005), avec la priorité accordée aux *Joint Rapid Reaction Forces* et *Immediate Response Forces* (qui représente 20 % de la dernière et 50 % de son budget). Les efforts en vue d'accroître la transparence, de lutter contre les fraudes, de réduire l'infrastructure superflue et le personnel en surnombre a déjà commencé à porter ses fruits, mais – comme c'est souvent le cas pour de vraies réformes – ces efforts se heurtent à des résistances. Les progrès ultérieurs restent otage des aléas politiques.

A la différence de l'époque Koutchma, les réformes ont aussi concerné des domaines aussi cruciaux pour les relations entre l'Etat et la société que le ministère de l'Intérieur et le SBU (Service de sécurité de l'Ukraine). Selon les mêmes témoignages, ces institutions auraient adopté une attitude beaucoup plus positive à l'égard de l'OTAN. La relation traditionnellement constructive entre l'OTAN et le ministère de la Défense et des Forces armées de l'Ukraine (dans le nouveau cadre du Dialogue intensifié) s'est enrichie. Alors que la relation avec l'UE (dans le cadre inadapté du nouveau voisinage) garde toujours ses ambivalences, le partenariat avec l'OTAN est passé d'une gesticulation stérile à une coopération pratique. Cependant, il reste encore quelques obstacles à surmonter. Alors que l'UE a une image généralement positive au sein de la société ukrainienne (bien qu'elle considère que « l'Europe ne veut pas de nous »), l'OTAN continue à être perçue avec beaucoup de méfiance à cause de la crise du Kosovo et de la guerre en Irak²⁶. Tant que louchtchenko et les autres dirigeants politiques pro-otaniens ne se décideront pas à aborder ces préjugés, l'adhésion à l'Alliance ne figurera pas à l'ordre du jour.

Dans ces conditions compliquées, il serait présomptueux et irréfléchi de prédire le renouveau des forces oranges ou leur défaite. A moins que la population ne soit saisie d'une volonté de sanctionner lourdement les autorités, il n'y aura pas de défaite totale des forces oranges en mars. La seule chose qu'on peut prédire avec certitude est que la politique étrangère ukrainienne sera plus cohérente que sa politique intérieure. Ce qui nous conduit à poser la question des intérêts extérieurs de l'Ukraine.

Premièrement, il y aura probablement un retour partiel vers *mnogovektornost'* : cette politique "multivectorielle" qui accorde la même

²⁶ Le fait que ce n'est pas l'OTAN, mais une « coalition » qui a participé à la guerre en Irak est largement ignoré par l'électorat ukrainien, ce qui est révélateur de l'état de la « guerre d'information » en Ukraine.

importance aux relations de l'Ukraine avec la Russie et l'Occident et qui était traditionnellement vilipendée par l'entourage proche de Iouchtchenko : elle a été officiellement abandonnée depuis qu'il est au pouvoir. Cependant, la crise du gaz a prouvé à son entourage proche que cette politique n'était pas seulement le résultat des vices du régime de Koutchma, mais la conséquence des faiblesses de l'Ukraine et de sa dépendance vis-à-vis de l'énergie russe qui perdurera dans un avenir prévisible. Certains sujets de politique extérieure restent tabous : participation *de facto* (et non seulement dans les déclarations) à l'espace économique commun sous l'égide de la Russie ; adhésion à l'organisation du Traité de sécurité collective (CSTO) ; cessions des pipelines ; concessions en termes d'autonomie de la politique de défense et de sécurité et de « coordination » de la politique extérieure, notamment, en ce qui concerne les relations avec l'OTAN et l'UE. Néanmoins, le président et le gouvernement auront besoin de s'appuyer sur les personnes qui, tout en restant fermement attachées aux intérêts de l'Ukraine, ont de bonnes entrées en Russie et savent trouver un langage commun pour lui parler. Il y aura donc toujours des gestes, des manœuvres et des compromis qui, de temps en temps, déconcerteront les partenaires occidentaux de l'Ukraine et ses propres patriotes. La question clé est de savoir si l'Ukraine réussira à résister à la pression de la Russie, doublée d'une probable indifférence occidentale.

Deuxièmement, l'adhésion à l'UE restera un engagement essentiel à long terme, autant politique que moral, et les membres de l'UE qui partagent cette vision (notamment, la Pologne) seront des partenaires privilégiés, mais exigeants. Cependant, l'UE continue à être perçue comme une organisation pour laquelle l'Ukraine n'a qu'une importance secondaire par rapport à la Russie. Pour ces deux raisons, la "nouvelle politique de voisinage" (qui, aux yeux de l'Ukraine, la place sur un pied d'égalité avec le Maroc) restera difficile à accepter. Rejetée sur le plan psychologique, cette politique continuera à entraver la recherche d'une intégration plus étroite, ce qui est un besoin urgent.

Troisièmement, malgré l'existence des points de vue divergents au sein de la société ukrainienne, les Etats-Unis sont perçus, d'une manière générale, comme un partenaire incontournable pour l'Ukraine et l'OTAN – comme l'indispensable courroie de transmission de ce partenariat. Les Etats-Unis sont considérés comme l'ultime garant de la sécurité ukrainienne, le seul partenaire qui combine la volonté et la capacité de faire contrepoids à la Russie (à la différence de la Pologne) et la seule puissance prête à sacrifier ses bonnes relations avec la Russie pour Kyiv (à la différence de l'UE). Cette perception a de beaux jours devant elle, à cette exception près que Ioulia Timochenko n'a pas prouvé qu'elle la partageait.

Compte tenu de cette donne intérieure et extérieure, comment l'Union européenne peut-elle préparer et influencer l'avenir ? L'UE oublie souvent qu'elle est une actrice clé, ce qui n'est jamais perdu de vue à Moscou ou à Kyiv. Pourquoi le Kremlin, décidé le 1er janvier 2006 à maintenir un cap, susceptible de détruire les fondements de l'économie ukrainienne et de perturber les livraisons du gaz à l'Europe, change-t-il soudainement d'avis le 4 janvier ? Le facteur intervenu entre-temps a été le tollé contre la Russie au

sein de l'UE. Trois leçons sont à retenir de cette épisode : la Russie a compris qu'elle était aussi dépendante du consommateur européen qu'inversement ; la réaction de l'UE (ou la peur d'une telle réaction) a obligé la Russie à reconsidérer sa position. Grâce à cela, les relations de la Russie avec l'UE ont été beaucoup moins altérées que cela n'aurait été le cas si l'UE avait cédé sans s'opposer à la politique russe. Qu'elle le souhaite ou non, compte tenu de sa richesse et de sa puissance, l'UE exerce une influence sur ses voisins.

Cependant, ses moyens d'influence sur l'Ukraine n'ont pas toujours été bien choisis. Premièrement, cette influence est compromise par une politique trop souvent liée à sa politique à l'égard de la Russie. Il n'est pas question pour l'UE de poursuivre vis-à-vis de l'Ukraine une politique qui serait en même temps anti-russe. Mais il ne faut pas hésiter à traiter l'Ukraine selon ses mérites et en ayant une vision claire sur la façon dont son développement affecte les intérêts de l'UE. Après tout, l'Ukraine est située sur le littoral nord de la mer Noire, et sa frontière a vocation à devenir la principale frontière orientale de l'Union après l'adhésion de la Roumanie, ainsi que la zone de transit de 80 % du gaz russe vers l'UE. Nos enjeux de sécurité et nos intérêts dans le développement économique de ce pays, son indépendance et la capacité de ses institutions, ainsi que ses fondements démocratiques n'ont pas besoin d'être justifiés et ne doivent pas être tributaires des autres intérêts. Les Etats-Unis ont réussi à construire des relations fructueuses et constructives à la fois avec l'Ukraine et la Russie : il n'y a pas de raison que l'UE s'interdise d'en faire de même.

Deuxièmement, tout comme l'Ukraine, mais en proportion inverse, l'UE compromet son influence en confondant intégration et adhésion. L'adhésion, tout comme l'*acquis communautaire*, est indivisible, alors que l'intégration est graduelle. A titre d'exemple, si l'Ukraine cherche à profiter de la frontière Schengen et si l'Europe veut sécuriser la sienne, alors l'Ukraine doit adopter les standards européens de contrôle des frontières, ainsi que sa réglementation douanière et policière. C'est tout à fait dans l'intérêt de l'Europe d'aider l'Ukraine à améliorer ses capacités dans ces domaines. Si l'Ukraine cherche un niveau de commerce et d'investissement comparable à celui de la Pologne (aujourd'hui, l'investissement par tête en Ukraine ne représente qu'une dixième de celui de la Pologne), alors il est essentiel pour elle d'adopter les critères de Copenhague en matière de garanties des contrats, de cohérence judiciaire et de transparence. Il est aussi important pour l'Union européenne d'élargir l'accès à d'autres marchés et de répandre sa culture des affaires au-delà de ses frontières. L'importance des enjeux gaziers n'est plus à démontrer. Il serait utile de lancer un dialogue énergétique UE-Ukraine comparable à celui que l'UE entretient avec la Russie : les deux seraient complémentaires, car les intérêts et relations ne sont pas similaires (la Russie étant un pays producteur et de transit et l'Ukraine – pays importateur et de transit). De ce point de vue, la création d'un mécanisme conjoint Ukraine-UE dans le domaine énergétique (semblable à *Joint Working Group on Defence Reform* avec l'OTAN qui est fructueux) mérite attention.

L'intégration et son approche différenciée – un processus qui avance dans les domaines bien définis, par étapes et dans les limites fixées par la

volonté politique – serait basé sur l'intérêt et les bénéfices mutuels. Il pourrait s'agir du processus 25+1 avec ses propres mécanismes. Un tel processus ne vise pas, mais n'exclut pas non plus l'adhésion. Il donnerait une impulsion positive à la relation avec l'Ukraine (contrairement à la nouvelle politique de voisinage qui ne suscite que des ressentiments à Kyiv) et ne souffrirait des aléas d'un « processus d'adhésion ». En envoyant des « signaux » et en demandant des « perspectives » comme conditions *sine qua non* de ses relations avec l'UE, l'Ukraine a involontairement renforcé le camp de ceux qui au sein de l'UE ne partagent pas les projets ukrainiens et n' s'opposeraient pas à son retour dans le giron russe.

Dans la plupart des pays de l'UE la Russie est aussi vue à travers un prisme déformant. La question « comment l'intégration de l'Ukraine en Europe va-t-elle affecter les intérêts de la Russie ? » est légitime, mais limitée. La véritable question est de savoir comment les intérêts de l'Europe seront affectés par l'évolution de la Russie. Quels sont les intérêts de l'Europe : souscrire à la conception géopolitique de la sécurité de Poutine qui date d'une autre époque? Ou encourager ceux qui en Russie la contestent ? Est-ce que une "zone d'intérêts" bâtie sur les faiblesses des voisins plutôt que sur leur force, contribue à la sécurité de la zone Eurasie ou, au contraire, la menace ? Pour les « nouveaux voisins » de l'UE poser cette question revient à y répondre. En revanche, la réponse de l'UE est toujours attendue.