



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2006, volume VII
Editions Bruylant, Bruxelles

DELORY Stéphane, "Quelles options pour l'Ukraine ? Révolution orange et nouvelles perspectives de sécurité", AFRI 2006, volume VII
Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/Ukraine.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

QUELLES OPTIONS POUR L'UKRAINE?

RÉVOLUTION ORANGE
ET NOUVELLES PERSPECTIVES DE SÉCURITÉ

PAR

TÉTYANA BOBURKA (*)

ET

STÉPHANE DELORY (**)

Depuis l'indépendance, la priorité de la politique étrangère de l'Ukraine a été de s'affranchir de la tutelle trop pesante de Moscou. Le rapprochement avec les institutions occidentales a naturellement été l'une des principales options retenues, même si, dans les faits, l'instauration d'une sorte de partenariat privilégié avec les États-Unis s'est révélée être le chemin le plus rapide pour sortir de l'orbite russe. L'adhésion à l'OTAN, devenue dix ans plus tard une question d'actualité, a pu sembler en être un complément naturel, mécaniquement flanqué d'un projet d'adhésion à l'Union européenne. Les hésitations du gouvernement Koutchma, qui grippent le processus au tournant des années 2000, connaissent une fin opportune avec la Révolution orange, laissant accroire durant quelques mois à une réédition heureuse des processus transitionnels connus quelques années plus tôt en Europe centrale. Il apparaît pourtant que les situations ne sont en rien comparables et que la complaisance du Kremlin a, en cette occasion, été quelque peu surestimée par les différents partenaires. La Russie de Vladimir Poutine n'est plus celle de Boris Elstine et aux lendemains soyeux d'une nouvelle révolution de velours a succédé une grave crise politique interne, doublée d'une intense pression russe, d'une brutalité et d'une ampleur rarement atteinte depuis la dislocation de l'URSS.

ÉTATS-UNIS-UKRAINE :
RELATION STRATÉGIQUE OU INSTRUMENTALISATION ?

États-Unis, OTAN, Ukraine : les premières étapes du rapprochement

Le processus de rapprochement entre les États-Unis et l'Ukraine a suivi une évolution tortueuse. Initialement fondés sur la nécessité, les relations

(*) Doctorante allocataire au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(**) Chercheur au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

entre les deux pays s'orientent rapidement vers une sorte de complémentarité. Si les premiers échanges militaires sont remarquablement précoces, puisqu'ils commencent dès 1992, c'est surtout dans le cadre des programmes de réduction des armements nucléaires que l'Ukraine apparaît être pour Washington un partenaire incontournable, relativement coopératif. Les Accords trilatéraux signés entre la Russie, les Etats-Unis et l'Ukraine, puis la ratification de START I et du Protocole de Lisbonne permettent le démantèlement de l'arsenal nucléaire ukrainien – processus qui s'accompagne d'un certain nombre de compensations de la part des deux autres partenaires. Au-delà de l'assistance financière décidée par le Sénat américain à partir de 1993 – 300 millions de dollars – et renouvelée sur des bases annuelles à partir de 1995 – plaçant ainsi l'Ukraine au troisième rang des bénéficiaires de l'assistance américaine –, l'aide américaine se signale surtout par une garantie de sécurité – Accords trilatéraux – assurant l'intégrité du territoire ukrainien, y compris les zones alors revendiquées par la Russie – région de Sébastopol (1). En 1995, la *National Security Strategy* américaine établissait d'ailleurs une nette différenciation entre les objectifs de Washington vis-à-vis, d'un côté, de la Russie et de l'Ukraine et, de l'autre, des autres républiques de la CEI, reflétant ainsi le statut particulier du pays dans la stratégie américaine.

L'intégration aux structures atlantiques représente pour Kiev et Washington un autre axe de rapprochement, qui s'inscrit, pour le premier, dans la recherche d'un nouvel environnement de sécurité et, pour le second, dans la politique de stabilisation par l'élargissement. Dès 1992, l'Ukraine engage 400 hommes aux côtés des forces de l'ONU dans le règlement du conflit en Yougoslavie. Les forces ukrainiennes sont ensuite pleinement intégrées à l'IFOR, puis à la SFOR et enfin à la KFOR, sanctionnant ainsi un rapprochement *de facto* avec les structures de l'OTAN. Parallèlement, Kiev adhère au Conseil de coopération Nord-Atlantique, puis du Partenariat pour la paix en 1994. Lors du Sommet de l'OTAN de Madrid (juillet 1997), une Charte de partenariat spécifique établit un régime de coopération structurée entre l'Ukraine et l'OTAN, puis, en 2002 (Sommet de Prague), un Plan d'action OTAN-Ukraine finalise la phase de rapprochement et engage le processus d'adhésion (2).

Indissociables, la coopération stratégique avec les Etats-Unis et le processus d'adhésion semblent pourtant connaître une progression distincte. Car si, d'un côté, l'Alliance, poussée par les Etats-Unis, reconnaît à l'Ukraine un droit à l'adhésion dès 2002, les relations entre Kiev et

(1) Lors de la crise gazière de l'hiver 2005-2006, Kiev a menacé d'invoquer la garantie de sécurité américaine en arguant que la Russie, qui a offert une garantie équivalente lors des accords de 1995, violait ses engagements en exerçant un chantage portant atteinte à la sécurité de l'Ukraine et en refusant de payer un prix juste pour le stationnement de sa flotte en Crimée. Cf. Alexandre CÈDRE, «Guerre du gaz : Kiev joue la montre», *Le Figaro*, 31 déc. 2005.

(2) Plan d'Action OTAN-Ukraine, disponible sur le site Internet www.nato.int/docu/fonda/b021122a.htm.

Washington se refroidissent sensiblement lors du second mandat de Koutchma (1999-2004). Cette tendance est liée au net assouplissement de la politique russe à l'égard de l'Ukraine (3), mais aussi à des accusations américaines de violations d'embargos – vente de radars de surveillance du champ de bataille à l'Iraq – et d'atteintes aux droits de l'homme, ainsi qu'à la lenteur des réformes économiques – auxquelles l'aide américaine reste conditionnée –, à l'absence de liberté des médias, au fort niveau de corruption du pays et à diverses affaires de trafic d'armes. Les tensions persistent jusqu'en 2004, en dépit de gestes de conciliation venus de Kiev, tel que l'envoi d'unités NBC au Koweït durant les prémices de l'intervention en Iraq, puis d'un contingent intégré aux forces d'occupation de la coalition.

Le Plan d'action OTAN-Ukraine reflète lui aussi l'insatisfaction américaine à l'égard de Leonid Koutchma et de son équipe. Le Plan d'action et ses annexes successives, présentées en 2003 et 2004 (4), forment un document remarquablement intrusif, qui porte autant sur la transformation nécessaire des forces armées ukrainiennes que sur la normalisation de la société civile et politique locale, selon les normes américaines. L'adhésion n'est pas explicitement conditionnée à la mise à niveau des forces armées, mais avant tout à un ensemble de réformes portant autant sur la démocratisation et la libéralisation de la société que sur la transformation du système économique.

Etats-Unis et Révolution orange

La Révolution orange apporte une rupture bienvenue dans ce qui se dessine comme une impasse. Sans dénier le rôle que la population ukrainienne a joué dans la transition démocratique, la possibilité d'une telle transition paraît avoir été largement anticipée de l'autre côté de l'Atlantique. L'investissement américain dans le processus d'évolution démocratique ukrainien est en effet antérieur à la Révolution orange. Par le biais d'agences officielles – Agence du développement international et Fonds national de la démocratie sponsorisant des ONG américaines présentes sur le terrain, comme Freedom House, International Institute (5) –, d'aides financières aux ONG internationales et locales actives sur le terrain, les États-Unis ont favorisé la maturation et la diffusion d'un sentiment démocratique à travers le pays. S'il est encore difficile d'établir dans sa totalité la nature exacte de l'investissement américain dans la Révolution orange et l'impact réel de l'action des ONG réformistes, l'irruption d'un candidat démocrate crédible, ouvertement pro-occidental et désireux de relancer le

(3) Taras KUZIO, *EU and Ukraine, a turning point in 2004?*, Institut d'étude de sécurité de l'Union européenne (*Occasional Paper* n° 47), nov. 2003.

(4) NATO-Ukraine 2003, Target Plan in the framework of the NATO-Ukraine Action Plan et NATO-Ukraine 2004, Target Plan in the Framework of the NATO-Ukraine Action Plan.

(5) Dmitri TRENIN, *Vneshnee vmeshatel'stvo v sobytiia na Ukraine i rossiisko-zapadnye otnosheniia*, Carnegie Moscow Center, fév. 2005.

processus de réforme, est une coïncidence pour le moins heureuse. Dès lors que le régime de Leonid Koutchma ne répondait plus aux attentes de Washington – tant en termes de réformes internes que de fiabilité en termes de politique internationale –, Victor Iouchtchenko a semblé devoir devenir le candidat « naturel » des Etats-Unis.

Lors des élections présidentielles ukrainiennes de 2004, la réaction des Etats-Unis est remarquablement tranchante : le 24 novembre 2004, Colin Powell réfute officiellement les résultats du scrutin, arguant de fraudes, et en demande la révision. L'ambassade américaine exerce de son côté des pressions ouvertes sur les administrations locales pour prévenir toute reconnaissance officielle. Sont également adoptées d'autres mesures, plus sectorielles, visant directement l'*establishment* en place. Ainsi, des menaces de suspensions sélectives de visa ont été adressées à l'encontre des officiels soupçonnés d'être impliqués dans les fraudes. Enfin, un lien ferme est établi entre la poursuite de l'assistance financière américaine et le « bon » fonctionnement du processus électoral, mesure qui contribue alors probablement à éroder la capacité de résistance des administrations en place face à la fronde populaire.

Cette approche intrusive ne vise officiellement qu'à favoriser la transition vers un système politique plus transparent, fondé sur l'économie de marché, compatible avec les institutions atlantiques et répondant aux normes démocratiques que Washington promeut activement autour du monde. En l'absence d'analyse documentée sur le sujet, l'hypothèse – très défendue dans les *think tanks* conservateurs américains – selon laquelle l'inclusion de l'Ukraine dans la sphère d'influence occidentale viserait directement à saper les positions régionales de la Russie et à prévenir une résurgence de sa puissance militaire et économique ne peut être ni avalisée, ni exclue. Il demeure toutefois exact que la transition démocratique en Ukraine est lourde de conséquences pour toute la région, en particulier si le nouveau gouvernement réussit à imposer un ensemble minimal de réformes, à maintenir une réelle cohésion nationale et à lever les actuels blocages économiques. Dans ce cas de figure, les bénéfices éventuels de la révolution ukrainienne apparaîtront certes comme le produit d'une heureuse transition démocratique, mais surtout comme la résultante positive d'une modification des rapports de forces régionaux entre Russes et Américains. Un retournement d'alliance en Ukraine aurait des conséquences militaires et stratégiques lourdes pour la Russie, qui se verrait privée d'un débouché naturel vers le sud et se trouverait soumise à une pression croissante de la part de la puissance américaine.

L'avenir du processus d'adhésion

Suite d'un long processus entamé au lendemain de l'indépendance ou récompense pour service rendu, l'OTAN montre dès les lendemains de la

Révolution orange une grande réceptivité à la nouvelle politique du gouvernement Iouchtchenko, ouvertement orientée vers une adhésion rapide à l'Alliance. Dès avril 2005 l'instauration d'un dialogue intensifié sur la demande d'adhésion de l'Ukraine est formalisée à Vilnius, à l'issue de la réunion de la Commission OTAN-Ukraine. La perspective d'adhésion reste toutefois conditionnée à la poursuite des réformes entamées par Victor Iouchtchenko.

L'approche retenue par les responsables de l'Alliance et par les dirigeants ukrainiens soulève toutefois des interrogations, en particulier du fait de l'absence de perspective politico-stratégique associée à une éventuelle adhésion. Toute référence au rééquilibrage stratégique entre l'Alliance et la Russie, implicite à l'adhésion, semble ainsi exclue du discours des deux partenaires. A simple titre d'exemple, un récent débat entre Jamie Shea et trois experts sur les conséquences de la Révolution orange sur le processus de demande d'adhésion ne traite de la question russe que durant deux minutes et deux secondes, sur un entretien dépassant trente-trois minutes, et se borne à constater que l'Ukraine doit être un pont entre la Russie et l'OTAN dans la perspective d'une coopération approfondie entre ces deux pays et l'organisation (6). La seule présence de la flotte russe en Crimée pose en soit un dilemme auquel l'Alliance, n'entendant pas s'immiscer dans les disputes russo-ukrainiennes sur le statut de presqu'île de la Crimée et sur la base de la flotte russe – les deux États étant supposés résoudre ces différents par eux-mêmes –, refuse de se confronter. Enfin et surtout, la question des garanties de sécurité qui pourraient être offertes à l'Ukraine restent soigneusement occultées, autant par rapport à la Russie que par rapport à la zone caucasienne ou à l'Asie centrale. Au regard des pressions croissantes de Moscou, la pertinence et la crédibilité d'une telle garantie peut être posée, en particulier si les États-Unis se révèlent incapables de protéger l'Ukraine de ce type de politique de force, alors qu'ils ont eux-mêmes offert une garantie de sécurité à Kiev dans le cadre des accords de dénucléarisation de 1995.

Si l'on peut supposer qu'une adhésion ukrainienne à l'OTAN ferait l'objet d'un accord préalable de la Russie, l'extension de la garantie de sécurité

(6) Débat tenu entre Jamie Shea, Oleksandr Sushko (directeur du Center for Peace Conversion on Foreign Policy of Ukraine), James Sherr (Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy) et Lichel Durey (NATO Defense and Documentation Centre, Kiev), sur le thème «Nato and Ukraine after the Orange Revolution», Bruxelles, nov. 2003, disponible sur le site Internet www.nato.int. La non-évocation de la Russie comme partenaire ou adversaire peut déjà être remarquée avant la Révolution orange. Ainsi, le Livre blanc de la défense de 2004 cite explicitement les problèmes frontaliers comme des atteintes directes à la sécurité nationale – faisant implicitement référence à la Russie, mais ne nomme cette dernière qu'une seule fois dans le document, pour rappeler la profondeur de la relation entre les deux États : «*at the same time, while gradually implementing the strategic national course towards integration to the European community, close cultural, historic and economic ties, good-neighbour relations with Russia and other States of the CIS will remain among key elements of Ukraine's foreign policy*», *Ukraine's Strategic Defence Bulletin until 2015 (Defence White Paper)*, Kiev, 2004, disponible en anglais sur le site Internet merln.ndu.edu/whitepapers/Ukraine_Eng-2004.pdf.

atlantique vers un pays tel que l'Ukraine pose de très sérieuses questions quant à la crédibilité d'une alliance qui s'est jusqu'à présent illustrée par son incapacité à protéger ses partenaires face à des menaces purement régionales. La faillite de l'Alliance dans la gestion des demandes d'assistance turques en 2003 (7) devrait l'inciter à la plus grande prudence dans l'expression de ses garanties de sécurité concernant un pays aussi exposé que l'Ukraine. En outre, en admettant que la rhétorique ukrainienne, qui postule une égalité relative des liens de sécurité entre elle-même, la Russie et l'OTAN, reflète bien une posture stratégique véritable, le processus d'adhésion expose Kiev à certaines déconvenues. En l'absence de véritable volonté commune des alliés – notamment européens – d'élargir l'Alliance jusqu'à son territoire, les garanties dont elle bénéficiera risquent de ne dépendre que du bon vouloir de Washington et de l'état des relations russo-américaines. De fait, le rapprochement Ukraine-OTAN résultant pour l'essentiel d'une volonté délibérée de Washington de renforcer son influence à l'est, l'Alliance apparaît surtout comme un cheval de Troie, privé de volition propre, et l'Ukraine comme un instrument explicitement utilisé contre la Russie.

L'attitude de la Russie à l'égard de la Révolution orange devenant de jour en jour plus explicite, il n'est pas forcément dans l'intérêt des Etats-Unis d'accentuer outre-mesure le rapprochement stratégique avec l'Ukraine. Les déclarations de bonne volonté à l'égard de la Russie entendues à Kiev, après que les effervescences de la révolution furent retombées, ont semblé traduire une prise en compte plus réaliste – quoique trop tardive – du rapport de force entre Russes et Américains dans la région. La réaction à long terme des autorités ukrainiennes face au chantage gazier de l'hiver 2005-2006 devrait d'ailleurs être révélatrice de la réalité de ce rapport de force. A l'extrême, il est possible que l'intégration au sein de l'OTAN, à laquelle tous les gouvernements successifs avaient aspiré jusqu'en 2005, ne reste plus d'actualité, une telle démarche représentant potentiellement un *casus belli* politique à l'égard de Moscou. L'élection d'une majorité pro-russe (Parti des régions) aux élections législatives de mars 2006 pourrait permettre de régler la question en douceur. D'une manière générale, le maintien d'une sujétion stratégique relative à l'égard de Moscou, contrebalancée par une plus grande indépendance économique et politique, reste probablement l'un des moyens les plus sûrs de sortir l'Ukraine de l'orbite russe. Les Etats-Unis, qui sont restés discrets lors de la crise gazière et incitent l'Union européenne à accentuer son aide à l'Ukraine, pourraient être tentés de jouer cette carte.

(7) L'activation de l'article 4 par la Turquie le 10 février 2003, lors de la crise iraquienne, a provoqué de très graves dissensions au sein de l'Alliance et démontré sa désunion dans la perception des menaces régionales ne mettant pas en jeu la sécurité de la majorité des Etats membres.

A moyen terme, au-delà des résultats des élections de mars 2006 et sauf à pousser la Russie à une réaction extrême, Washington dispose à son égard des instruments traditionnels de la coercition diplomatique, mettant le Kremlin en devoir de choisir entre la moins bonne solution et la pire. Une opposition trop marquée de la Russie à la poursuite des réformes en Ukraine risque ainsi de contraindre celle-ci à rechercher un alignement plus prononcé avec son allié occidental, la réactivation du processus d'adhésion restant ouvert, ne serait-ce que par le biais d'une association privilégiée entre l'Ukraine et l'OTAN. A l'inverse, l'acceptation tacite du rapprochement avec les structures européennes et transatlantiques expose la Russie à voir s'implanter des concurrents économiques en mer Noire, mais aussi à tolérer que l'Ukraine devienne un foyer d'infection «révolutionnaire» à destination de la CEI. Sans présumer de la réaction future de Moscou et du rapport de force final établi avec les Etats-Unis, la Révolution orange représente une arme dans les mains de Washington et finalement, dans ce contexte précis, un cadeau bien embarrassant pour l'Ukraine, devenue un instrument d'influence entre son ancien et son nouveau protecteur.

UNION EUROPÉENNE ET UKRAINE : UNE RELATION INCERTAINE

Si la politique de rapprochement avec l'Union passe initialement derrière la relation stratégique entretenue autour du binôme Etats-Unis-OTAN, vitale en termes de sécurité, l'adhésion à l'Union européenne (UE) devient rapidement l'une des principales thématiques de la politique étrangère ukrainienne. L'adhésion à l'Union est perçue comme une priorité de sécurité par le gouvernement Koutchma (8), mais essentiellement en complément à l'adhésion à l'Alliance. L'ampleur des réformes engagées reste cependant mesurée. Les critères de convergence, qui exigent l'adoption de réformes profondes, ne favorisent d'ailleurs pas un changement de priorité, en dépit d'un agenda ambitieux – adhésion à l'horizon 2015. Le maintien d'un gouvernement réformateur ne signifierait pas pour autant que l'adoption des réformes serait facilitée. L'administration n'a pas été fondamentalement

(8) *Ukraine's Strategic Defence Bulletin until 2015...*, op. cit. : «Ukraine is a European country; therefore its security is closely linked to Europe's security, while its economic growth is grossly linked to international economic cooperation. That is why intensive cooperation with NATO and EU as well as with our strategic partners will foster implementation of Ukraine's national interests [...]. Ukraine considers the processes of NATO and EU enlargement as essential prerequisites for improving the security environment around Ukraine. Generally speaking, the analysis of the condition and tendencies of development of the military/political situation, as well as of potential threats to Ukraine's military security, shows that the participation of our State in UN and OSCE, implementation of the Ukraine-NATO Special Partnership Charter, Ukraine-NATO Action Plan, Ukraine-EU Partnership and Cooperation Agreement, as well as the probability of adherence to the relevant guarantees by the nuclear states do not fully ensure [c'est nous qui soulignons] adequate level of military security for Ukraine. Therefore, Ukraine's activity in implementation of its strategy of integration into the Euro-Atlantic and European security and cooperation structures and future membership in NATO and the EU continued to be the main priorities of Ukraine's foreign policy».

remaniée par la Révolution orange, alors que les jeux de pouvoir, qui ont vu choir successivement les gouvernements Timochenko et Yekhanourov, replacent les réformes dans un cadre plus vaste et plus conflictuel, incluant les rapports avec la Russie, les questions énergétiques, la restructuration industrielle, l'influence des oligarchies et les ambitions personnelles (9).

La réponse de l'Union aux tentatives de rapprochement de l'Ukraine s'est inscrite dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV), qui vise avant tout à l'approfondissement des relations économiques et non à l'intégration. Par certains de ses aspects cependant, notamment l'alignement des législations sur les acquis communautaires, la PEV peut également être perçue comme une politique de convergence, n'excluant pas l'adhésion (10). Kiev considère ainsi la PEV et le Plan d'action Union européenne-Ukraine qui l'accompagne comme un biais devant lui permettre l'adhésion. Le Plan d'action, conçu avant la Révolution orange, a été complété en février 2005 par une Liste additionnelle attendue par les Ukrainiens comme une réponse positive à l'évolution démocratique du pays, mais essentiellement élaborée, côté européen, comme un simple complément au Plan initial. Une certaine déception a ainsi été ressentie (11), alors même que la Liste marque une reconnaissance explicite du rôle particulier du pays au regard des autres membres de la CEI, accentuant notamment le volume d'investissement européen – 50 % des prêts de la Banque européenne d'investissement attribués à la CEI, soit 250 millions d'euros, sur un total de 500, concernant désormais l'Ukraine (12). Le sentiment exprimé en Ukraine n'est pourtant pas infondé, la crise gazière ayant été l'occasion, à Bruxelles, de signifier à nouveau à Kiev que la question de l'adhésion n'était pas encore – si elle l'a jamais été – d'actualité.

La résurgence de conflit énergétique entre l'Ukraine et la Russie (décembre 2005-janvier 2006), qui a mis en relief la vulnérabilité de l'Europe face à un fournisseur énergétique monopolistique, pourrait permettre au Plan d'action et à la Liste de trouver un nouveau souffle, en accélérant le repositionnement de Kiev de simple pays associé en partenaire privilégié. L'introduction de la modernisation des infrastructures de transit énergétiques ukrainiennes dans la stratégie européenne aurait ainsi pu être un axe d'action, offrant des voies de ravitaillement alternatives à l'Europe et renforçant la position de Kiev face à Moscou. La passivité de Bruxelles dans

(9) «Ukraina-ES: barometr pokazui», *Zerkalo Nedeli*, 15-21 oct. 2005, disponible sur le site Internet www.zn.kiev.ua.

(10) Alexandra GOUJON, «La politique de voisinage de l'Union européenne avec la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine», *Questions internationales*, n° 16, nov.-déc. 2005.

(11) Selon Boris Tarassiouk, ministre ukrainien des Affaires étrangères, cette absence de perspective tient moins aux éventuelles insuffisances de l'Ukraine qu'aux désaccords internes à l'Union sur l'agenda de l'élargissement – notamment l'opposition de la France et de l'Allemagne. Cf. Valentina ROMANOVA, «Evropeiskaia integraciia Ukrainy glazami evropeiskogo soobchestva», 21 juin 2005, disponible sur le site Internet dialogs.org.ua.

(12) Marius VAHL, *Fast forward for EU-Ukraine relations*, Centre for European Policy Studies, mars 2005.

la gestion de la crise énergétique (*cf. infra*) laisse cependant planer un doute sur la volonté réelle des Européens de jouer Kiev contre Moscou, voire simplement de soutenir la première. Bruxelles a ainsi déclaré, rappelant le soutien de l'Europe à la Révolution orange et le mettant en perspective avec le conflit gazier : «*les choses sont complètement différentes. L'an dernier, nous étions confrontés à des fraudes électorales. Il s'agit cette fois d'un conflit bilatéral entre la Russie et l'Ukraine*» (13). Dans l'état actuel des choses, seule l'abrogation de l'accord gazier russo-ukrainien sanctionnant la fin de la crise gazière permettrait de réinitialiser une quelconque politique énergétique avec l'Ukraine.

De fait, nombre de pays européens sont tentés de jouer la carte russe, qui, dans son ensemble, reste plus prometteuse et moins risquée que la carte ukrainienne. Si la politique de force et de chantage du Kremlin a été vivement condamnée lors de la crise gazière, l'Union ne semble pas capable de faire preuve d'unité politique dans le traitement de la question russo-ukrainienne – en particulier au niveau énergétique –, ce qui amoindrit fondamentalement sa capacité à promouvoir les intérêts de Kiev dans une situation d'opposition frontale de la Russie. La promptitude avec laquelle Bruxelles a accepté l'accord russo-ukrainien du 4 janvier 2006, négligeant ses aspects les plus léonins, traduit finalement la relativité de l'intérêt stratégique de l'Ukraine. Si une alternative doit être trouvée à l'égard du monopole énergétique russe, comme le prétend Bruxelles, il est douteux que l'Union puisse l'imposer contre Moscou. Il est ainsi probable que la solution au rapprochement de l'Ukraine et de l'Europe passe obligatoirement par le Kremlin, indépendamment de la volonté des deux partenaires de coopérer.

LA RUSSIE, UN «PARTENAIRE» INÉLUCTABLE

La remise en cause d'une relation historique?

Depuis l'indépendance, les relations russo-ukrainiennes demeurent empruntes de méfiance. La perte de contrôle ce territoire, considéré comme partie de l'étranger proche, est perçue à Moscou comme un revers, alors que l'immixtion du Kremlin dans la politique interne ukrainienne est perçue à Kiev comme une menace constante contre les intérêts nationaux. La politique de balancier entre la Russie et l'Occident exercée pendant des années par Kiev traduit l'ambiguïté d'une relation fondée sur la nécessité et la méfiance.

L'interdépendance des deux pays, notamment en terme énergétiques, a longtemps obligé les deux parties à composer. L'Ukraine disposait d'un puissant moyen de négociation avec la Russie, une part importante des infrastructures d'exportation gazières transitant par son territoire. Cepen-

(13) Pierre AVRIL, «Bruxelles rechigne à s'impliquer dans le conflit», *Le Figaro*, 3 janv. 2006.

dant, si Kiev a longtemps tenté de jouer l'Ouest contre l'Est, le régime Koutchma-Ianoukhovitch représentait pour Moscou une perspective de continuité. A l'inverse, l'élection potentielle d'un candidat réformiste est apparue comme une menace directe non seulement contre les intérêts régionaux de la Russie, mais également vis-à-vis de sa propre sécurité. Dans ce sens, la bipolarisation de l'élection de 2004 entre deux camps, l'un soutenu par l'Ouest et l'autre soutenu par Moscou, recoupe une certaine réalité. En toute logique, les Russes ont abondamment financé la campagne électorale de Victor Ianoukhovitch – la somme se monterait, selon des sources américaines, à 200 millions de dollars (14) – et multiplié les signes de soutien et de confiance au candidat.

La concomitance de l'élection de Victor Iouchtchenko et d'un éventuel rapprochement de l'Ukraine et de l'OTAN représenterait un échec stratégique majeur. La Russie perçoit, probablement à juste titre, la succession de révolutions qui secoue les régimes de sa zone d'influence comme une tentative d'encerclement délibérée des Etats-Unis. Dès lors, les déclarations lénifiantes des nouveaux responsables politiques ukrainiens sur le maintien d'un lien stratégique fort entre la Russie et l'Ukraine ne recouvrent qu'une réalité partielle. S'il est vrai que Kiev a pleinement conscience qu'elle ne peut – ni ne doit – dissoudre sa relation privilégiée avec la Russie, il n'est pas certain que Moscou donne le même sens à ce lien.

L'Ukraine a longtemps été une extension naturelle de la Russie. En terme de sécurité, nombre d'industries de défense sensibles y étaient implantés – certaines le sont encore –, ainsi que des éléments vitaux de l'arsenal stratégique. Si l'éclatement de l'URSS a profondément modifié la situation, certaines interpénétrations subsistent, alors que, en termes géographiques, l'Ukraine reste un élément vital dans le contrôle de la mer Noire et dans l'accès aux Balkans, ainsi que l'un des lieux de transit principal des matières premières énergétiques russes. Bien que les relations entre Ukraine et Russie ne se posent plus en termes de profondeur stratégique ou de menace militaire, la dureté de la réaction russe à la transition démocratique démontre que la question du contrôle politique du partenaire mineur par le partenaire majeur demeure centrale dans l'approche russe. La seule gestion des futures routes de transit pétrolier et gazier ne peut tourner à l'avantage de la Russie que si l'Ukraine lui apporte un certain soutien. 80 % des exportations gazières russes transitent encore par l'Ukraine et la construction de routes alternatives – Blue Stream Russie-Turquie, gazoduc baltique Russie-Allemagne – reste un processus long et onéreux. Inversement, l'irruption de l'Ukraine comme route alternative aux actuelles routes russes – *pipeline* Odessa Brody exploité dans le sens sud-nord, défavorable à la Russie – pose une menace directe sur la maîtrise russe des flux régionaux.

(14) Ariel COHEN, «The lessons of Ukraine: Russia's growing influence in Eurasia», *Executive Memorandum* (Heritage Foundation), n° 949, 1^{er} nov. 2004.

Une révolution inacceptable

Concédant sa défaite devant les urnes, le Kremlin n'a pas été long à démontrer aux responsables de la Révolution orange que leur marge d'indépendance demeurerait limitée. Le conflit sur la tarification gazière qui émerge dès juin 2005 en est l'un des indices les plus révélateurs. L'Ukraine, qui payait jusqu'alors le gaz russe selon un tarif préférentiel – 50 dollars les mille mètres cubes –, a été mise en demeure de s'aligner sur les prix du marché – d'abord 160 dollars, puis plus de 200 dollars. L'échec des « négociations » a conduit le Kremlin, le 31 décembre 2005, à abaisser la pression des gazoducs, entraînant une rupture potentielle – et parfois quasi réelle, comme en Slovaquie – des livraisons à destination de l'Europe.

La crise, bien que très brève dans sa durée, a eu un impact majeur. Nombre d'analyses occidentales insistent sur la démarche stérile de la Russie, qui risque d'inciter l'Europe, par cette politique de chantage, à revoir ses sources d'approvisionnement et à relativiser sa dépendance à l'égard de la Russie. L'accord passé le 4 janvier entre l'Ukraine et la Russie, qui porte le prix du gaz à 95 dollars, ne semble pas justifier une telle prise de risque. Très vite accepté par Kiev, applaudi à Bruxelles, il semble démontrer la grande faiblesse du Kremlin, acculé à des pratiques désespérées. A bien y réfléchir toutefois, la Russie trouve son compte dans cette politique. La structure financière élaborée par l'accord, qui transfère la gestion du transit du gaz en Ukraine de la Naftogaz – société gazière d'Etat ukrainienne – vers la nouvelle société RosUkrEnergo, n'est pas sans intérêt. En échange de la fixation du prix du gaz à 95 dollars pour une durée de six mois et de l'augmentation du prix de transit du gaz russe par l'Ukraine de 1,09 dollar à 1,60 dollar (km³/100 km) jusqu'en 2011, Naftogaz transfère – sans limite d'échéance – la gestion des importations et exportations du gaz russe transitant en Ukraine vers une société écran – RosUkrEnergo – contrôlée à part égale par une filiale bancaire de Gazprom – Gazprom Bank – et la société autrichienne Raiffeisen Investment AG, dont les antécédents sont pour le moins opaques. RosUkrEnergo – c'est-à-dire probablement Gazprom – contrôle ainsi les importations et les exportations de gaz de l'Ukraine sans assumer la responsabilité du transit à l'intérieur du territoire, dédouanant Gazprom en cas d'interruption du flux en Ukraine. De surcroît, la création d'une société commune Naftogaz – RosUkrEnergo – prévue en février 2006 – devrait assurer à Gazprom un contrôle certain sur le gaz russe livré à l'Ukraine et destiné au marché intérieur (15).

Si un tel accord devait se confirmer, en dépit de l'opposition du Parlement ukrainien, le Kremlin aurait réussi une remarquable OPA, pour un

(15) «Russisch-ukrainischer Erdgas-Streit beigelegt», *Neue Zürcher Zeitung*, 5 janv. 2006, disponible sur le site Internet www.nzz.ch/2006/01/05/wi/articleDGP8B.html; Alla YERIOMENKO, «Gazova teorema», *Zerkalo Nedeli*, n° 51, 30 déc. 2005-13 janv. 2006; «Nimeci vyvodiat RosUkrEnergo na chystu vodu», 20 janv. 2006, disponible sur le site Internet www.pravda.com.ua.

prix politique probablement modique. La réédition de ce type de manœuvres, qui semble se dessiner contre la Géorgie et l'Arménie – fin janvier 2006 –, pourrait confirmer qu'il s'agit bien d'une politique soigneusement pesée et non d'un «geste de faiblesse» et que la Russie est temporairement prête à refroidir ses relations avec l'Union si elle peut, dans un même temps, rétablir son monopole sur le transit des ressources énergétiques de la mer Noire (16). Bruxelles, qui, officieusement, attend les élections législatives de mars 2006 – où le Parti des régions, pro-russe, semble devoir l'emporter – avant d'adresser tout signal à Kiev, peut se féliciter de la vigueur de sa réaction. «*L'immobilisme est en marche*», disait Edgar Faure à propos d'autres politiques. Vladimir Poutine semble l'avoir bien compris.

En parallèle, la perspective d'une adhésion à l'OTAN a conduit les responsables russes à afficher une position délibérément pessimiste sur l'avenir du partenariat stratégique russo-ukrainien. Fin novembre 2005, Sergueï Ivanov avertissait que toute adhésion à l'OTAN entraînerait un ralentissement de la coopération «*technico-militaire*» vers l'Ukraine, sans même évoquer les impacts annexes, notamment économiques, suffisamment explicites (17). Vladimir Poutine lui-même avait précisé en juillet que l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN imposerait une révision des investissements de défense russe en Ukraine et une reconstruction des capacités nationales identiques en Russie (18), impliquant ainsi non seulement une limitation des transferts financiers et techniques actuellement nécessaires au fonctionnement d'un appareil industriel encore transnational, mais également une perspective d'obsolescence rapide pour une part de l'industrie de défense ukrainienne, dont les financements sont loin d'être assurés. De fait, une application stricte de ces deux principes pourrait signer l'arrêt de mort d'une part substantielle de cette industrie par le jeu du contrôle des licences et des blocages technologiques sur les équipements de défense. A terme, du fait de l'obsolescence, la compétitivité de l'industrie de défense ukrainienne pourrait également être remise en cause, puisque son principal pôle d'excellence repose dans la combinaison de coûts restreints et de modernité.

Enfin, la Russie peut encore jouer sur d'autres registres, tels que les minorités ou la division du pays entre une majorité supposée pro-occiden-

(16) La signature entre Gazprom et Intergaz (Kazakhstan) d'un contrat sur le transit des produits gaziers russes en Asie centrale, qui crée un monopole russe dans la région, prive Kiev, selon les termes mêmes de la presse ukrainienne, de toute possibilité d'accès aux ressources de la région. Cette même presse tient d'ailleurs pour responsable de ce résultat ses propres représentants, qualifiés pour certains d'entre eux de «*non professionnels*». Cf. Andrey TCHERNIKOV, «Khristenko veut de l'argent», *Dielo*, n° 20, 15 nov. 2005; Vladimir PAVLENKO, «L'Ukraine dans le brouillard», disponible sur le site Internet www.oligarh.net, 15 nov. 2005.

(17) Sergueï IVANOV, «L'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN affectera la coopération technico-militaire entre Moscou et Kiev», *RIA Novosti*, 29 nov. 2005, disponible sur le site Internet www.rian.ru.

(18) Lors d'une rencontre non officielle avec des journalistes allemands, Vladimir Poutine, avec la causticité à laquelle il s'abandonne parfois, aurait déclaré : «*si l'Ukraine entre dans l'OTAN, ses usines de défense ne produiront que des poussettes car la Russie ne peut maintenir une coopération technico-militaire [...] avec un pays membre de l'Alliance*». Cf. Volodimir KRAVTCHEV, «Rytual'na iniciaciia», *Zerkalo Nedeli*, n° 15, 23 avr.-6 mai 2005.

tale à l'Ouest et supposée pro-russe à l'Est. Si cette division apparaît aux Ukrainiens comme plus fantasmée que réelle, un durcissement des relations économiques entre les deux pays – alignement des prix du gaz sur ceux du marché, démantèlement de certaines industries, dislocation de conglomérats contrôlés par les Russes – et l'orchestration de la division, dont Moscou s'est fait une spécialité depuis 1917, pourraient donner un nouveau sens à ces menaces (19).

* *
*

Le Kremlin dispose d'un certain nombre de moyens pour amener l'Ukraine à résipiscence, limitant les possibilités réelles de cette dernière dans la définition de sa propre politique. Il est donc essentiel que Kiev évite, dans la mesure du possible, les confrontations avec son irritable voisin. Les soubresauts de la Révolution orange n'ont cependant pas permis aux gouvernements successifs de concilier politique de réforme, rapprochement avec l'Occident et stratégie d'apaisement envers la Russie. Le peu de soutien apparent reçu par Kiev lors de la crise gazière pourrait démontrer que l'ordre des priorités – adhésion à l'OTAN puis à l'Union et maintien d'une relation privilégiée avec la Russie – n'a pas nécessairement été abordé dans le bon sens, ne serait-ce que parce que la rupture avec Moscou est entre-temps également devenue une question de politique intérieure. La crise et sa terminaison fâcheuse semblent pourtant démontrer que la capacité des Etats-Unis et/ou de l'Union européenne à prévenir une réaction dure du Kremlin demeure relativement limitée, Washington ayant besoin de l'appui de la Russie sur nombre de dossiers nettement plus prioritaires et Bruxelles étant consubstantiellement inapte à fournir une quelconque protection à court préavis.

Une politique de rupture hasardeuse, choisie par Kiev ou provoquée par des alliés présomptueux, pourrait *in fine* conduire à un bradage pur et simple des intérêts démocratiques de l'Ukraine par ses sponsors occidentaux, au même titre que la démocratisation de la société russe a été sacrifiée au profit d'un retour à l'ordre et à une bonne cogestion des affaires internationales.

(19) Les centres de recherche russes jouent ainsi avec cette idée, qui, bien que ne recouvrant pas de réalité sociologique, reste exploitable politiquement. Cf. par exemple Leonid IVASHOV (Académie des questions géopolitiques de Saint-Petersbourg), «La victoire de Iouchtchenko accélérera le partage de l'Ukraine», 4 nov. 2004, disponible sur le site Internet www.agentura.ru.