UE – Ukraine, des intérêts mutuels pour une coopération étroite

Description

L'Ukraine se considère comme un pays européen dont l'identité centre-européenne se fonde sur son appartenance ancienne à l'Europe, à ses traditions et à son histoire.

Le désir d'intégrer les structures transatlantiques et européennes en découle légitimement, et il est aujourd'hui une priorité dans la politique étrangère de l'Ukraine. Cependant, il s'agit d'expliquer plus précisément les raisons pour lesquelles l'Ukraine souhaite une coopération étroite avec l'Union européenne et désire même y adhérer. L'élargissement prévu de l'Union européenne et les conséquences en matière d'économie, de politique et de sécurité qui en découlent pour l'Ukraine en tant que voisin futur renforcent l'Ukraine dans cette volonté. Et quelles sont, à l'inverse, les motivations de l'Union européenne pour une coopération particulière avec l'Ukraine ?

L'intérêt de l'Ukraine pour une adhésion à l'Union européenne…

« L'Ukraine est une nation européenne. Plus que cela encore, l'Ukraine est une grande nation européenne qui peut enrichir le processus pan-européen. Tout ce qui est européen nous caractérise. » [1]Ces propos tenus par le ministre des Affaires étrangères, A. Zlenko, en 1992 ne sont pas des propos isolés. En effet, depuis l'indépendance, votée le 24 août 1991 par la Verchovna Rada et approuvée par référendum par la population le 1er décembre de la même année, les dirigeants politiques du jeune Etat ukrainien ont mis l'accent sur l'appartenance et la participation historiques de l'Ukraine au continent européen. Sur cette base, ils ont exprimé leur volonté légitime de s'intégrer aux structures politiques et économiques de l'Europe occidentale, en l'occurrence l'Union européenne.

Au-delà des raisons sentimentales et psychologiques, -l'Ukraine se réclame depuis toujours d'un sentiment d'appartenance à l'Europe, et non pas à l'Eurasie, voire à l'Asie, et le nationalisme ukrainien lui-même n'a jamais eu de tendance anti-occidentale, il s'est au contraire toujours tourné dans cette direction-, il existe aussi des motivations politiques et économiques en faveur d'une intégration.

La consolidation de la souveraineté

Le fait d'être reconnue par les pays d'Europe occidentale comme un partenaire européen, et d'être intégrée dans les structures politiques et économiques européennes régionales, représente pour l'Ukraine la meilleure garantie possible de son indépendance et de sa souveraineté, la faisant définitivement sortir de l'orbite russe. Craignant une réintégration douce à l'instar de la Biélorussie, ou bien la relégation à un statut de problème intérieur sur le modèle du conflit tchetchène, l'Ukraine considère l'Union européenne comme un partenaire et un protecteur potentiel en cas de renaissance des tendances impérialistes russes ou des conflits frontaliers, même si le vrai partenaire en matière de sécurité traditionelle est devenu l'OTAN.

Le soutien recherché pour la transition interne

La consolidation, voire le survie, de l'Ukraine comme Etat souverain, dépendent du rétablissement de sa situation socio-économique, dont l'état désastreux déstabilise et délégitime l'Etat. Les dirigeants ukrainiens considèrent ainsi l'Union européenne comme un facteur de stabilisation interne en Ukraine[2]. Ils comptent sur le soutien occidental dans le processus d'assainissement de l'économie, que l'Ukraine n'est probablement pas capable de réaliser seul, ainsi que sur l'établissement de relations économiques, bref, sur une aide vitale. L'Union n'est pas seulement une puissance économique voisine, elle est nominalement la plus grande puissance économique mondiale[3]. L'intensification des relations économiques et politiques avec l'Union européenne s'impose également à cause de l'élargissement prévu, qui fera de l'Ukraine un voisin direct de l'Union Européenne.

L’impact de l’élargissement de l’Union Européenne : la peur de nouvelles lignes de clivages

L’élargissement pourrait créer une détérioration des relations de bon voisinage que l’Ukraine entretient avec ceux de ses voisins qui sont candidats, surtout la Pologne, et mener à une exclusion économique et politique de l’Ukraine dans une Europe à nouveau divisée. Les nouvelles restrictions aux frontières vont affecter les contacts humains, la situation des minorités, miner la coopération régionale intergouvernementale, transfrontalière et économique, comme le travail des Ukrainiens en Pologne, et pourraient ainsi élargir la distance économique et psychologique entre l’Ukraine et ses voisins occidentaux. L’Ukraine pourrait ainsi être davantage poussée vers l’est au lieu de s’affirmer dans l’Europe centre-orientale, voir occidentale.

L’introduction des restrictions commerciales de l’Union européenne dans les pays-candidats, dues au processus de standardisation et de régulation douanière dans le cadre de la préparation à l’élargissement, risquent de perturber les relations économiques régionales de l’Ukraine avec ces voisins et de mener partiellement à son isolement. L’Ukraine craint en effet que le voisinage direct avec l’Union européenne ne crée de nouvelles lignes de clivages, voire une nouvelle séparation de l’Europe. L’Ukraine fait encore exception au régime de visas obligatoires aux frontières de la Pologne, mais cela ne sera plus acceptable pour l’Union européenne après son élargissement à la Pologne.[4]

Le président Koutchma qualifie dans ce contexte les frontières de « rideau de papier », d’autres parlent d’un « eurocurtain », qui remplacerait l’ancien rideau de fer, ou même en installerait un nouveau.[5]

Les considérations en matière de sécurité et la perception particulière de la position stratégique de l’Ukraine : « buffer » ou « bridge » ?

Les défis traditionnels de sécurité que rencontre l’Ukraine et qui se concentrent sur la préservation de sa souveraineté et de son indépendance, surtout par rapport à la Russie, expliquent également son intérêt pour l’Union. Il est évident que l’Ukraine dépend de l’extérieur pour résoudre ses problèmes de sécurité. Elle s’est dès l’indépendance tournée vers l’Occident pour y trouver des garanties et une protection. Etant donné sa position géographique sur le continent européen, entre la Russie d’une part et l’Union européenne d’autre part, l’Ukraine avait deux options. Le premier président Kravtchouk présentait, dans une logique assez conflictuelle, l’Ukraine comme l’avant-poste de l’Europe occidentale et vantait auprès de l’Occident ses capacités de tampon face à la Russie. Mais l’Ukraine a pris conscience qu’elle ne pouvait attirer l’Ouest avecune position antirusse, qui au contraire contribuait à son isolement, et Koutchma a développé une nouvelle perception de la Russie.

Architecte d’une politique étrangère multivectorielle visant à assurer à l’Ukraine le soutien de l’Ouest, à améliorer les relations dans la région, et à normaliser ses relations avec la Russie, Koutchma préfère une conception plus pacifique et coopérative de l’Ukraine à l’image d’un « pont », qui pourrait lier les deux parties du continent, ou d’un carrefour qui offrirait un lieu de coopération entre l’OTAN et la Russie[6].

Il s’agit en effet de consolider ces deux sphères d’influence plutôt que de jouer sur leurs antagonismes, et de présenter l’Ukraine comme un lien nécessaire et pacifique, aussi pour éviter l’émergence d’un nouveau monde bipolaire.

Eviter d’être une « zone grise » de sécurité

Ce changement de conception reflète la peur de l’Ukraine de se retrouver entre deux sphères d’influence, ou même d’être obligée, face à l’élargissement de l’OTAN, d’accepter une réintégration militaire par la Russie. L’Ukraine n’entend pas devenir un Etat tampon, une zone grise entre, d’une part l’OTAN élargie et d’autre part, les pays signataires du traité de Tachkent qui regroupe autour de la Russie plusieurs pays de l’ex-U.R.S.S. Ainsi, elle préférerait que l’Europe ne bascule pas à nouveau dans un monde bipolaire dans lequel l’Ukraine aurait du mal à garder son statut de neutralité et de non-alignement[7]. L’Union européenne de son côté cherche, dans le cadre de son élargissement, à stabiliser le processus de transition en Ukraine

Après une première période de 1991-1993, qualifiée par O. Alexandrova de « Period of Neglect and Annoyance », marquée d’une part par l’hésitation d’accepter l’Ukraine indépendante comme acteur égal et d’autre part par l’incapacité de formuler une politique cohérente face à elle, l’Occident -et avec lui, l’Europe occidentale- a mis en place

une stratégie politique de coopération ambitieuse doublée par un programme d'assistance technique et d'aide financière[8]. L'Ukraine, le plus grand pays de l'Europe centrale et orientale sera à la frontière extérieure d'une Union européenne élargie.

La perception de l'Ukraine comme « soft security risk »

Avec la fin de la guerre froide on constate un changement dans la nature des facteurs de risque : les hard security risks sous leur forme de menace militaire et de conflits idéologiques, ont laissé la place aux soft security risks, c'est-à-dire à des menaces qui naissent de conflits ethniques, de migrations ou de catastrophes économiques. L'Ukraine est perçue par l'Union européenne comme une source potentielle de soft security risk : la crise économique y continue et la situation matérielle et psychologique difficile de la population, la situation alarmante en matière d'écologie et d'énergie nucléaire sont doublées par un système politique peu consolidé. Plus le processus de transition en Ukraine montre de succès, plus l'Ukraine devient un partenaire prévisible et acceptable, tandis que l'instabilité interne augmente les soft security risks et crée pour l'Union des scénarios de menace sous la forme de migrations ou de problèmes écologiques et économiques : un accident dans une des centrales nucléaires ukrainiennes aurait des répercussions jusqu'en Europe occidentale.

L'intégration de ces risques dans une coopération institutionnelle avec l'Union européenne et aussi dans les réseaux régionaux peut contribuer à la sécurité en Europe. Dans toutes les sphères initialement mentionnées, l'Union européenne peut ainsi figurer comme security provider; en effet, elle soutient le processus de transition en Ukraine, ce qui conduit à une stabilisation économique et politique et ce qui est la meilleure prévention de crises possibles.

L'impact d'un voisinage direct et d'une relation asymétrique [9]

Dans le contexte d'un voisinage direct à la suite de l'élargissement, et d'asymétries politiques, socio-économiques et socioculturelles immenses, il est nécessaire pour l'Union d'établir une relation de coopération administrative : il s'agit d'une part de ne pas mettre en péril la stabilité et la viabilité de l'Union, et d'autre part d'éviter de créer une ligne de clivage socio-économique.[10]

Cette relation asymétrique va confronter l'Union à des problèmes potentiellement importants, comme la différence éclatante des niveaux de croissance, la criminalité transfrontalière, des migrations et des désastres écologiques. En outre, la frontière entre l'Ukraine et la Russie n'est pas encore définitivement fixée à cause de l'opposition russe.[11]Ceci perturbe non seulement le trafic de marchandises mais explique aussi l'absence de mécanismes de contrôles frontaliers performants permettant d'empêcher la criminalité transfrontalière ainsi que la contrebande d'esclaves, de matières premières et de produits finaux. Selon les estimations du Conseil de l'Europe, l'Europe orientale serait devenue un centre de contrebande de stupéfiants[12]. L'intérêt de l'Union à la stabilité, à la prévisibilité et au contrôle de la situation à sa frontière orientale coule ainsi de source.[13]

L'intérêt économique actuel et futur

L'Union Européenne est certes aujourd'hui un partenaire important pour l'Ukraine. Mais, comparé à celle de la Russie, l'importance de l'Ukraine dans les exportations européennes reste très limitée. Ainsi, 76% des exportations européennes destinées à la C.E.I. vont en Russie, seulement 10,6% en Ukraine[14]. En même temps, l'Ukraine offre un marché potentiel de 50 millions de consommateurs et de travailleurs qualifiés, et également un terrain d'investissements non négligeable une fois la transition achevée[15]. Il reste à mentionner que les atouts de l'économie ukrainienne correspondent malheureusement aux secteurs que l'Union qualifie de « sensibles » (textile, charbon, acier et agriculture) et qu'elle soumet à des mesures protectionnistes.

Les considérations géopolitiques et stratégiques – la signification stratégique particulière de l'Ukraine pour la sécurité européenne

L'importance de l'Ukraine vient premièrement du fait qu'elle est, territorialement, le plus grand pays d'Europe, abstraction faite de la Russie. De plus, sa position géopolitique, entre les sphères d'influences de l'Europe atlantique d'une part et d'autre part de la Russie post-soviétique, lui confère un rôle de « pivot » dans l'architecture européenne de

sécurité, puisqu'elle a un pouvoir d'influence au delà de l'Europe centrale. L'intérêt de l'Union Européenne est alors de s'assurer le partenariat de l'Ukraine en lui offrant une perspective de coopération et de réduire le vide de sécurité causé par la fin de la guerre froide. (Toutefois, la gestion de la Crise des Balkans en 1999 n'a sans doute pas été la meilleure manière de promouvoir l'idée d'une Ukraine jouant le rôle de « pivot » dans la sécurité européenne.)

Au niveau stratégique, l'intérêt de l'Europe occidentale pour la stabilité de la région découle aussi de réflexions pragmatiques comme le montre l'exemple suivant (qui renvoie au concept de soft security risk) : la Russie fournit la plupart des pays d'Europe occidentale en gaz naturel, et les pipelines de gaz et de pétrole russes passent par l'Ukraine – l'Union européenne a intérêt à un passage sans complication dans un pays à la situation politique prévisible.[16]Il en est de même pour la sécurité des investissements et des relations commerciales occidentales, même si leur volume est encore limité.

L'Ukraine comme expression du pluralisme géopolitique

L'indépendance de l'Ukraine a profondément transformé la géopolitique du continent européen; elle est en effet l'expression du pluralisme géopolitique né de l'effondrement de l'U.R.S.S. [17]La réintégration de l'Ukraine dans un système de sécurité russe, ou dominé par la Russie, aurait ainsi une influence sur la sécurité européenne, rapprochant l'influence russe des frontières de l'Europe occidentale. Sans l'Ukraine, affirme Brzezinski, la Russie cesse d'être un empire euro-asiatique.[18]Mais si la Russie reprenait de l'influence sur l'Ukraine, ne serait-ce qu'au moyen d'une union comme elle le fait déjà avec la Biélorussie ou dans le cadre de la C.E.I., elle regagnerait également le potentiel nécessaire pour redevenir un empire puissant.

En outre, l'indépendance de l'Ukraine, qui a mis fin à l'empire russe, a offert à la Russie en tant que nation la possibilité de devenir un Etat démocratique et un partenaire de l'Europe. La reconnaissance de l'indépendance ukrainienne comme fait politique et juridique indiscutable figure comme un des indicateurs montrant le progrès de l'assimilation des valeurs démocratiques ainsi que l'abandon des tendances impériales en Russie.

L'Ukraine, facteur potentiel de stabilité pour la région?

Même si la signature du Traité d'amitié en 1997 a sans doute détendu l'atmosphère entre la Russie et l'Ukraine, on peut encore la qualifier de l'une « des plus graves sources d'instabilité d'Europe »[19]. L'Union a donc intérêt à soutenir plus fermement l'Ukraine dans sa quête précaire de souveraineté et de sécurité, tout comme elle doit encourager la Russie à prendre acte de l'éclatement de l'empire soviétique. En même temps, justement à cause de sa position stratégique entre la Russie et la sphère d'influence de l'Europe occidentale, l'Ukraine pourrait jouer un rôle clé dans la stabilisation et dans le rapprochement de la Russie et de l'Europe occidentale.

Quel avenir ?

L'Union a une responsabilité politique, économique, sociale et aussi morale envers l'Ukraine. Par son pouvoir d'attraction, l'UE peut encourager l'Ukraine dans son douloureux processus de transition dont la réussite est susceptible d'affecter la stabilité du continent tout entier. Si les réformes sont enfin réalisées en Ukraine, celle-ci deviendra un partenaire économique et politique attractif; en cas d'échec, l'Ukraine pourrait au contraire redevenir un facteur de « soft security », voire de « hard security » risques.

Actuellement, l'Union européenne ne donne pas cette perspective d'adhésion que souhaitent les dirigeants politiques ukrainiens, et dont l'absence cause déception et contrariété en Ukraine. La coopération avec l'OTAN, à laquelle l'adhésion n'est pas prévue pour le moment, semble mieux se développer que la relation avec l'Union, à laquelle la politique étrangère ukrainienne accorde pourtant la priorité. Autant le Partenariat pour la Paix a symbolisé la volonté de l'OTAN de s'élargir, autant les accords de Schengen ont reflété l'approche défensive de l'Union vers son flanc est. Mais l'absence de perspective d'adhésion ne doit cacher ni la réalité d'une coopération ambitieuse, profonde et fructueuse, ni le rôle extraordinaire de l'Union européenne comme principal donateur mondial à l'Ukraine.

Dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne à l'est, celle-ci va se rapprocher territorialement de l'Ukraine, qui deviendra un pays limitrophe de l'Union européenne. Toutefois, l'Ukraine craint que ce rapprochement géographique

ne conduise paradoxalement à son éloignement de l'Europe. L'établissement de nouvelles lignes de clivages politiques, socio-économiques et socioculturelles, une fois l'élargissement accompli, pourraient provoquer son exclusion de la région de l'Europe centrale et orientale. Cette peur est justifiée. Mais elle risque de cacher un aspect fondamental : l'initiative du changement est bien du côté ukrainien. L'Union européenne peut certes soutenir le processus de réforme en Ukraine. Mais elle ne le peut avec succès que s'il est entrepris avec conviction. C'est la base de toute intégration dans l'Europe, dans ses structures politiques, économiques, culturelles.

Par Claudia MAJOR

[1]Cité in : Peter van HAM, « L'Ukraine, la Russie et la sécurité européenne : incidences sur la politique occidentale », Cahiers de Chaillot, (13), février 1994, p. 1-68, p. 51.
[2]Ce point est par exemple décrit dans la résolution de la Verchovna Rada n° 3/97 du 16 janvier 1997 portant sur les Concepts (bases de la politique de l'Etat) de la sécurité nationale de l'Ukraine Derek MÜLLER, Die Aussen-und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91. Herausforderungen, Leistungen, Perspektiven, Zürich : Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1998, p. 52.
[3]Comme l'exprime le président Koutchma danse un interview: « Ukraine could be compared to a sick person, lying on a table, cut up by a surgeon whom lacks proper tools to finish the necessary treatment. ». Leonid KOUTCHMA (interviewé par Lally Weymonth), « We badly need support », Newsweek, 20 décembre 1999, p. 23.
[4]Iris KEMPE, « The European Union and Ukraine : Interests and Strategies », p. 167-184 in : Between Russia and the West: Foreign and Security Policy of Independent Ukraine / ed. by Kurt Spillmann, Andreas Wenger, Derek Müller – Bern : Peter Lang, 1999, p. 174.
[5]A new iron curtain is rising in Europe – between central Europe and the former Soviet Union. » Anders ASLUND, « Behind the new iron curtain of Europe ». Financial Times, 23 janvier 1996. Voir aussi Barry JAMES, « Left Out of EU Ukraine Fears 'Eurocurtain' Isolation » – Herald Tribune, 12 novembre 1999.
[6]Taras KUZIO, Ukraine under Kuchma, New York : St. Martin's Press, 1997, p. 179-189.
[7]La déclaration de souveraineté de juillet 1990 affirmait déjà que la République soviétique d'Ukraine a l'intention d'être un état neutre et de n'appartenir à aucune alliance militaire. Voir : Déclaration de la souveraineté de l'Ukraine du 16 juillet 1990, dans: Olga ALEXANDROVA, « The premises of Ukrainian Foreign Policy and Security Policy », p. 31-52 in : Between Russia and the West: Foreign and Security Policy of Independent Ukraine / ed. by Kurt Spillmann, Andreas Wenger, Derek Müller – Bern : Peter Lang, 1999, p. 36.
[8]Olga ALEXANDROVA, « Ukraine and Western Europe », p. 146-170 in : Ukraine in the world. Studies in the International Relations and Security Structure of a Newly Independent State / ed. by Lubomyr A. Hajda – Harvard : Harvard University Press for the Ukrainian Research Institute, 1998.
[9]L'étude d'Iris KEMPE est consacrée aux relations de l'Union Européenne élargie avec entre autres l'Ukraine. Iris KEMPE, Die Beziehungen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldava, Gütersloh : Verlag Bertelsmann Stiftung, 1998 – 64p.
[10]Dans la partie III de la « Stratégie commune », l'Union s'intéresse par exemple explicitement à ce problème. CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, « Stratégie Commune du Conseil Européen du 11 décembre 1999 à l'égard de l'Ukraine » (1999/877/PESC), Journal officiel des Communautés européennes, (L 331), 23 décembre 1999 : p. 4, 5.
[11]Iris KEMPE, Die Beziehungen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldava, op. cit., p. 56.
[12]Iris KEMPE, Die Beziehungen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldava, op. cit., p. 56, 57.
[13]Voir aussi James SHERR, « Ukraine's New Time of Troubles », The Journal of Slavic military studies, vol 12 (2), june 1999 : p. 48-88.
[14] Hans-Georg EHRHART, « Die Ukraine und der Westen », Europäische Rundschau, (2), 1997 : p 49-59, p. 55.

[15]Hans-Georg EHRHART, « Die Ukraine und der Westen », art. cit., p. 55
[16]Iris KEMPE, « The European Union and Ukraine : Interests and Strategies », art. cit., p. 176.
[17]Zbigniev BRZEZINSKI, « A plan for Europe », Foreign Affairs, vol 74 (1) januar/february 1995 : p 26-42, p. 38.
[18]Zbigniew BRZEZINSKI, Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt am Main : Fischer Taschenbuch Verlag, 1999, p. 137-138, 165-169, 177-178.
[19]Peter van HAM, « L'Ukraine, la Russie et la sécurité européenne : incidences sur la politique occidentale », art. cit., p.1.

Retour en haut de page

date créée
01/11/2000
Champs de Méta
Auteur-article : Claudia MAJOR