



SciencesPo.

CERI
CNRS

**LA POLITIQUE ETRANGERE DE L'UKRAINE A L'EGARD
DE SES NOUVEAUX VOISINS EUROPEENS :
LE CAS DE LA POLOGNE ET DE LA ROUMANIE (2004-2009)**

Emmanuelle Armandon

(Chargée de cours à l'Institut national des langues
et civilisations orientales, INALCO)

Communication prononcée lors du colloque

UKRAINE : PRESIDENCE IANOUKOVITCH.

RETOUR EN ARRIERE OU NOUVELLE ETAPE DE TRANSITION ?

organisé par le CERI

le 4 octobre 2010

Les travaux de recherches menés ces dernières années sur la politique étrangère de l'Ukraine abordent rarement les rapports que celle-ci entretient avec ses voisins nouvellement intégrés à l'Union européenne. Les relations de Kiev avec son voisinage européen revêtent pourtant une importance cruciale pour la réalisation du principal objectif de politique étrangère formulé par Viktor Iouchtchenko dans son programme électoral de 2004, à savoir l'adhésion de son pays aux structures euro-atlantiques. Le développement de la coopération régionale et de relations de bon voisinage avec les Etats limitrophes (qu'ils soient membres ou non de l'UE et/ou de l'OTAN) constituent un aspect essentiel pour tout pays candidat ou potentiellement candidat à l'entrée dans l'Union européenne et/ou dans l'Alliance atlantique. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un critère explicite d'adhésion à l'UE, les relations de chacun des pays candidats (et candidats potentiels) avec ses voisins respectifs

sont évaluées de manière régulière par la Commission européenne. Les rapports annuels de suivi qui dressent un bilan des progrès réalisés par ces pays et une liste des domaines pour lesquels la poursuite des réformes est nécessaire, y font systématiquement référence¹. Quant à l'OTAN, son *Etude sur l'élargissement* publiée en 1995 souligne que l'admission de nouveaux membres doit permettre à l'Alliance atlantique de contribuer à accroître la stabilité et la sécurité européenne et internationale. Cet argument repose en partie sur le fait que l'OTAN se veut le promoteur de normes de bonne conduite dans la vie internationale, parmi lesquelles figurent les relations de bon voisinage entre Etats².

Pré-requis implicite pour l'ancrage dans l'espace euro-atlantique, l'établissement et le développement de relations amicales entre l'Ukraine et son voisinage européen présentent, en outre, deux intérêts majeurs pour Kiev. Un renforcement des liens avec les Etats d'Europe centrale et orientale qui sont (plus ou moins récemment) parvenus au terme de leur processus d'intégration à l'UE et à l'OTAN peut permettre aux autorités ukrainiennes de tirer profit de leur expérience en la matière. Pour certains experts ukrainiens, ces pays sont, en raison de leur passé communiste et contrairement aux « anciens » Etats-membres de ces organisations, les plus à même de comprendre les difficultés que l'Ukraine rencontre dans la mise en place de réformes politiques et économiques. Ils peuvent, ce faisant, servir de modèles pour l'Ukraine et jouer le rôle de conseillers sur la marche à suivre pour se rapprocher et se conformer aux normes des structures euro-atlantiques³.

L'autre intérêt d'un dialogue poussé entre Kiev et ses voisins européens est lié à l'absence de consensus entre les Etats-membres de l'UE et de l'OTAN sur la question d'un nouvel élargissement. Si les nouveaux pays membres semblent convaincus de la nécessité de soutenir le « choix européen » de l'Ukraine et de poursuivre le processus d'élargissement à l'Est, les plus anciens se montrent réservés à ce sujet. Dans un tel contexte, il apparaît essentiel que l'Ukraine privilégie le développement de ses rapports avec ses voisins désormais membres de l'UE et de l'OTAN et qui sont, par ailleurs, devenus ses meilleurs soutiens dans la vie internationale.

¹ Les rapports annuels de suivi sont consultables sur le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/progress_reports/index_fr.htm [Dernière consultation: août 2010].

² *Study on NATO Enlargement*, OTAN, Septembre 1995, paragraphe 3. Disponible sur le site Internet de l'OTAN : <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm> [Dernière consultation: août 2010].

³ Cf. *European Integration of Ukraine As Viewed by Top Ukrainian Politicians, Businessmen and Society Leaders*, Varsovie, Stefan Batory Foundation, 2003, 188 pages. Voir aussi International Centre for Policy Studies, Institute of World Policy, *A New Foreign Policy for Ukraine – Expert Perspectives*, Kiev, 2010, 151 pages.

Dresser un bilan de l'action diplomatique de l'Ukraine à l'égard de deux de ces pays, la Pologne et la Roumanie, qui sont ses plus grands (en termes de superficie et de population) voisins européens, permet de s'interroger sur l'impact que ces relations ont pu avoir sur l'évolution du projet euro-atlantique de l'Ukraine et sur la perception de ce dernier au sein des pays membres de l'UE et de l'OTAN. A cet égard, un résumé des grandes étapes qui, des années 1990 jusqu'au début des années 2000, ont marqué les relations bilatérales entre d'une part l'Ukraine et la Pologne et d'autre part l'Ukraine et la Roumanie s'avère utile pour mettre en évidence la relation de confiance et de partenariat qui s'est progressivement nouée entre Kiev et Varsovie et les différentes sources de tensions qui ont émaillé les rapports entre Kiev et Bucarest. L'analyse de l'évolution de ces relations bilatérales durant le mandat de Viktor Iouchtchenko permet de voir dans quelle mesure la politique de ce dernier a constitué un tournant par rapport à celle de ses prédécesseurs et de s'interroger, dans une perspective inverse, sur la manière dont la Pologne et la Roumanie appréhendent l'évolution récente de leurs relations avec l'Ukraine.

LES RELATIONS UKRAINO-POLONAISES DURANT LA DECENNIE 1990 : LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UN PARTENARIAT

L'histoire des relations ukraïno-polonaises depuis le début des années 1990 peut être divisée en trois grandes périodes.

La première qui s'étend approximativement de 1991 à 1995 est marquée par une volonté de rapprochement entre Kiev et Varsovie et par de multiples déclarations, de part et d'autre, sur la nécessité d'établir un partenariat spécial entre les deux pays. La Pologne a été le premier Etat à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine après le référendum de décembre 1991. Côté ukrainien, Leonid Kravtchouk n'a pas hésité, dans l'une de ses toutes premières déclarations en tant que président, à déclarer que la coopération avec la Pologne était plus importante que celle avec la Russie. En mai 1992, les deux Etats ont signé un traité d'amitié et de bon voisinage qui confirmait la stabilité des frontières existantes, les deux pays renonçant à toute revendication territoriale l'un envers l'autre. Un an plus tard, en 1993, une Commission consultative présidentielle ukraïno-polonaise a été créée afin d'approfondir les relations entre les deux Etats.

Malgré un début prometteur et une réelle volonté politique de rapprochement, les différentes déclarations et rencontres au sommet n'ont guère débouché sur des réalisations concrètes. Deux raisons principales l'expliquent. La première est liée à l'écart d'avancement des deux Etats sur la voie des réformes. En 1991, la Pologne est déjà engagée dans de profonds

changements politiques et économiques : les réformes ont été mises en place très rapidement et se sont accélérées sous la présidence de Lech Walesa. Au lendemain de son indépendance, l'Ukraine a, pour sa part, été frappée par une crise économique plus grave que dans d'autres parties de l'ex-URSS en raison de l'absence de stratégie cohérente de réformes sous la présidence Kravtchouk. Les deux pays suivent alors des trajectoires différentes qui ont pour effet de freiner la mise en place d'une coopération plus étroite, notamment dans le domaine économique. La deuxième raison qui permet de comprendre pourquoi les intentions du début des années 1990 n'ont guère été suivies d'actions concrètes est liée à des questions de politique étrangère à la fois en Pologne et en Ukraine. A l'époque, Varsovie est principalement préoccupée par son processus d'intégration aux structures euro-atlantiques. Certes les responsables politiques polonais ont très tôt accordé une place importante au développement des relations avec leurs voisins situés à la frontière orientale⁴. Mais au début de la décennie 1990, la Pologne ne fait pas de sa politique orientale une priorité. L'Ukraine n'attire l'attention de Varsovie que parce que le nouvel Etat est perçu comme une source potentielle d'instabilité dans la région. En raison de la crise économique qui pèse alors sur la stabilité interne du pays mais aussi de la position ukrainienne sur les armes nucléaires : Kiev avait très tôt annoncé son intention de renoncer à son arsenal mais traînait à adhérer au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)⁵. Les graves tensions diplomatiques apparues au début des années 1990 entre Kiev et Moscou font aussi partie des facteurs qui ont freiné la coopération ukraïno-polonaise, l'Ukraine étant à l'époque davantage préoccupée par l'évolution de ses relations avec la Russie⁶.

La situation change à partir de la seconde moitié des années 1990 à la suite de l'arrivée au pouvoir de Leonid Koutchma en Ukraine (juillet 1994) et de l'élection d'Aleksander Kwasniewski en Pologne (novembre 1995). A partir de cette année, la Pologne devient le pays de la région avec lequel l'Ukraine entretient les relations les plus dynamiques. Plusieurs facteurs contribuent au développement des relations entre Kiev et Varsovie. Côté ukrainien, il s'agit tout d'abord des réformes économiques mises en place par le nouveau chef de l'Etat, puis de l'adhésion de l'Ukraine au TNP, et enfin d'un certain apaisement des tensions entre Kiev et Moscou. Côté polonais, le fait de voir son avenir assuré au sein de

⁴ SMOLAR (Alexandre), « Pologne. La politique orientale d'un nouveau pays-membre de l'UE », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°1042, 2004, pp. 20-26.

⁵ L'Ukraine n'a adhéré au TNP qu'à l'automne 1994.

⁶ Cf. WOLCZUK (Roman), *Ukraine's Foreign and Security Policy 1991-2000*, Londres/New York, Routledge Curzon, 2002, p. 72-75 ; LONGHURST (Kerry), ZABOROWSKI (Marcin), *The New Atlanticist – Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, Londres, Chatham House – Blackwell, 2007, chapitre 5 « Eastern policy – Poland's specialism », pp. 58-73.

l'OTAN et de l'UE conduit la Pologne à développer sa politique orientale et notamment ses liens avec l'Ukraine. Durant cette période, la coopération s'intensifie dans de nombreux domaines :

- les relations économiques entre les deux pays s'améliorent : les échanges commerciaux sont multipliés par six entre 1992 et 1997 ;
- la coopération militaire se développe, notamment sous la forme de consultations, de manœuvres et de formations communes d'officiers d'état-major. En octobre 1995, les deux Etats décident de créer un bataillon de maintien de la paix ukraino-polonais qui accomplira sa première mission au Kosovo au sein des forces internationales de la KFOR en juillet 2000 ;
- la coopération transfrontalière s'intensifie dans le cadre de la création des eurorégions ;
- les tensions relatives aux questions mémorielles s'apaisent grâce à la signature en mai 1997 de la *Déclaration conjointe des présidents polonais et ukrainien sur l'entente et la réconciliation des deux peuples*, les deux présidents appelant à une explication honnête des conflits de l'histoire des relations polono-ukrainiennes.

A partir de la seconde moitié des années 1990, les deux pays ont par ailleurs clairement montré qu'ils étaient prêts à se soutenir mutuellement dans leurs efforts d'intégration aux structures européennes et euro-atlantiques. Initialement réticente vis-à-vis de l'élargissement de l'OTAN à l'Est, Kiev a modifié sa position et facilité ainsi l'adhésion de la Pologne à l'Alliance atlantique. En 1996, l'Ukraine déclare pour la première fois que son objectif stratégique était l'intégration aux structures européennes et l'établissement d'un partenariat approfondi avec l'OTAN. La Pologne a depuis lors été un ardent défenseur des aspirations euro-atlantiques de l'Ukraine. Elle a soutenu l'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe qui se concrétise en 1995 et appuyé le rapprochement entre l'Ukraine et l'Alliance atlantique qui se solde par la signature en juillet 1997 de la Charte de partenariat Ukraine-OTAN.

De 1995 à 2000, les contacts au sommet se sont multipliés : on compte plus d'une trentaine de rencontres entre les présidents Koutchma et Kwasniewski durant cette période⁷.

Mais cette relation de confiance et de partenariat est suivie par une phase de stagnation au début des années 2000. L'évolution interne de l'Ukraine durant le second mandat de Leonid Koutchma en est la principale cause. Le ralentissement des réformes économiques consécutif au départ du gouvernement Louchtchenko ; les dérives autoritaires du régime Koutchma ; la dégradation de l'image de l'Ukraine sur la scène internationale à la suite de

⁷ Cf. PAVLIOUK (Oleksandr), « Relations Ukraine-Pologne : un pilier de la stabilité régionale ? », in *Les Cahiers de Chaillot*, n° 26, juin 1997, p. 46-66 ; STEPIEN (Stanislaw), « Les relations polono-ukrainiennes depuis la Seconde guerre mondiale », in *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°61-62, janvier-juin 2001, pp. 32-39.

l'affaire des ventes d'armes à l'Irak en dépit de l'embargo de l'ONU ; le rapprochement russo-ukrainien du début des années 2000 sont autant de facteurs qui ont freiné le développement des relations entre la Pologne et l'Ukraine. Varsovie n'a pas abandonné son objectif de favoriser un rapprochement entre l'Ukraine et les structures occidentales mais il a eu de plus en plus de difficultés à défendre la cause ukrainienne sur la scène internationale. Les relations entre la Pologne et l'Ukraine sont restées très ambivalentes jusqu'à la fin du second mandat de Leonid Koutchma⁸.

LES RELATIONS UKRAINO-ROUMAINES DURANT LA DECENNIE 1990 : DES TENSIONS RECURRENTES

Au lendemain de l'indépendance ukrainienne, contrairement aux relations ukraïno-polonaises, les rapports entre Kiev et Bucarest n'ont pas démarré sous les meilleurs auspices.

De 1991 à 1997, ils ont été tendus et marqués par une méfiance réciproque. Avant de reconnaître l'indépendance de l'Ukraine en janvier 1992 et d'établir des relations diplomatiques avec cette dernière en février 1992, la Roumanie a fait savoir par l'intermédiaire de deux déclarations, l'une adoptée par le gouvernement et l'autre par le parlement à l'automne 1991, que la reconnaissance de l'indépendance de l'Ukraine et la volonté de développer des relations bilatérales mutuellement avantageuses avec ce pays ne signifiaient nullement la reconnaissance de l'inclusion au sein du nouvel Etat ukrainien des territoires annexés par l'URSS et incorporés, par la suite, dans la structure territoriale de l'Ukraine sur la base du pacte Molotov-Ribbentrop de 1939, à savoir la Bucovine du Nord (l'actuel *oblast* ukrainien de Tchernivtsi) et le sud de la Bessarabie (la partie de l'actuelle région ukrainienne d'Odessa qui jouxte la frontière roumaine)⁹.

A cette première pomme de discorde s'en est ajoutée une seconde qui concerne l'île des Serpents, petite île (environ 17 hectares) de la mer Noire devenue soviétique en 1948 après la signature d'un accord sur les frontières d'Etat entre la Roumanie et l'URSS. A partir de 1991, Bucarest a commencé à remettre en cause cet accord qui n'avait jamais été officiellement ratifié par aucune des deux parties¹⁰.

⁸ Cf. WOLCZUK (Kataryna), WOLCZUK (Roman), *Poland and Ukraine: A Strategic Partnership in a Changing Europe ?*, Londres, Royal Institute of International Affairs/Wantage, University Presses Marketing, 2002.

⁹ Cf. IVAN (Ruxandra), *La politique étrangère roumaine (1990-2006)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp. 115-116.

¹⁰ IVAN (Ruxandra), « Patterns of Cooperation and Conflict – Romanian-Ukrainian Bilateral Relations (1992-2006) », *Romanian Political Science Review*, vol. 7, n°1, 2007, pp. 133-153.

Ces contentieux frontaliers ont empêché la conclusion d'un traité politique entre les deux pays durant de nombreuses années, la Roumanie exigeant d'une part qu'une condamnation du Pacte germano-soviétique soit incluse dans le texte du traité et d'autre part qu'une solution soit trouvée au sujet de l'île des Serpents. Pour les autorités ukrainiennes, les exigences de Bucarest étaient inacceptables et ce d'autant plus que Kiev faisait face à la même période à d'autres revendications territoriales de la part, cette fois-ci, de Moscou (sur la Crimée et Sébastopol). Pour elles, aucune négociation n'était alors envisageable : céder à l'une ou à l'autre des prétentions territoriales de ces voisins aurait ouvert la boîte de Pandore, ce qui aurait menacé la survie de l'Etat ukrainien. Dans l'évolution des relations ukraïno-roumaines, cette situation a eu pour conséquence qu'aucune rencontre entre chefs d'Etat n'a été organisée durant cette période. Le ministre ukrainien des Affaires étrangères s'est rendu à Bucarest en septembre 1992 mais son homologue roumain n'effectuera une visite en Ukraine que cinq ans plus tard.

C'est seulement à la suite de l'arrivée au pouvoir d'Emil Constantinescu en Roumanie en novembre 1996 que les relations ont fini par reprendre et que les négociations pour la conclusion d'un traité bilatéral se sont accélérées. Il a fallu cependant attendre juin 1997 pour que soit finalement signé le traité de bon voisinage et de coopération entre les deux pays. Ces derniers ont trouvé un compromis sur la question du Pacte Molotov-Ribbentrop, le préambule du traité condamnant les « actes injustes des régimes totalitaires et de dictature militaire ». Les deux parties se sont par ailleurs accordées sur l'inviolabilité des frontières existantes. Si un tel changement a été possible dans les relations en Kiev et Bucarest, c'est, si l'on en croit la politologue roumaine Ruxandra Ivan, en raison de la volonté de la Roumanie d'être incluse dans la première vague d'élargissement de l'OTAN. La signature de ces traités politiques avec les Etats limitrophes était l'une des conditions d'adhésion à l'Alliance atlantique qui devait prendre une décision sur son élargissement lors du sommet de Madrid en juillet 1997. Ceci explique que le traité avec l'Ukraine ait été signé quelques semaines auparavant¹¹.

La conclusion de ce texte n'a pas eu les effets escomptés par la Roumanie quant à son intégration à l'OTAN mais elle a toutefois permis un certain développement des relations bilatérales. Le président Koutchma a été le premier chef d'Etat ukrainien à se rendre en Roumanie en 1997 pour la signature du traité et Emil Constantinescu a effectué une première visite officielle à Kiev en mai 1999. Son successeur, Ion Iliescu, s'est rendu à Kiev

¹¹ IVAN (Ruxandra), *La politique étrangère roumaine ...*, *op. cit.*, p. 128-129. Voir aussi CHATELOT (Christophe), « En normalisant ses relations avec l'Ukraine la Roumanie cherche les faveurs de l'OTAN », *Le Monde*, 6 juin 1997.

et à Odessa en 2002 puis à Tchernivtsi en 2003. Le développement des contacts et le soutien mutuel que s'accordaient les deux pays dans leurs efforts d'intégration au sein des structures européennes et euro-atlantiques n'ont toutefois pas entraîné une coopération poussée parce qu'un certain nombre de problèmes bilatéraux n'ont pas été résolus dans le cadre de la signature du traité de 1997. Le principal d'entre eux a concerné l'île des Serpents. Bucarest avait certes fini par renoncer à récupérer l'île mais la question de la délimitation des frontières maritimes et du plateau continental, potentiellement riche en hydrocarbures, a continué de peser sur les relations ukraino-roumaines¹². Vingt-quatre rounds de négociations ont eu lieu entre 1998 et 2004 sans qu'aucun d'entre eux ne débouche sur un accord, ce qui a poussé la Roumanie à saisir la Cour internationale de Justice (CIJ) de cette question en septembre 2004¹³.

Cette même année a été marquée par une nouvelle source de tension entre les deux pays liée à la construction du canal Bastroe (*Dounaï* en ukrainien) entrepris par l'Ukraine pour se doter d'une voie navigable du Danube à la mer Noire. Avant cette date, les bateaux ukrainiens qui transitaient par le Danube devaient utiliser le canal roumain de Sulina et payer un droit de passage à Bucarest¹⁴. La construction du Canal Bastroe a été vivement critiquée par le gouvernement roumain. Selon ce dernier, l'Ukraine a enfreint le traité de 1997 et d'autres conventions internationales en ne le consultant avant la construction du canal qui affecte la portion roumaine du delta. Le gouvernement de Bucarest a par ailleurs insisté sur les conséquences écologiques désastreuses de cette construction pour le delta du Danube, réserve naturelle inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 1991. Le projet ukrainien a été également critiqué par des organisations écologistes, l'Union européenne, les Etats-Unis et l'UNESCO¹⁵.

A la veille de la révolution orange de 2004, les relations entre l'Ukraine et la Roumanie sont marquées par des tensions qui n'avaient, en définitive, jamais véritablement cessé depuis le début des années 1990.

¹² Le plateau continental serait doté d'un gisement de 100 milliards de mètres cubes de gaz. Cf. BRAN (Mirel), « L'île des Serpents attire les convoitises », *Le Monde*, 12 septembre 2008.

¹³ « Bucarest traduit Kiev devant la CIJ sur le partage de la mer Noire », *Agence France Presse*, 16 septembre 2004.

¹⁴ Selon des sources ukrainiennes, le montant total des droits de passage s'élèverait à plus d'un million de dollars par an. BRIAND (Sylvie), « Ukraine – projet contesté d'un canal Danube-mer Noire via une réserve naturelle », *Agence France Presse*, 20 août 2003.

¹⁵ Cf. DANILIŠIN (Bogdan), « Dunajskaâ èpopeâ » [L'épopée de Dounaï], in *Zerkalo Nedeli*, 10-16 juillet 2004 ; KRAVČENKO (Vladimir), « Holodnaâ konfrontaciâ » [Une froide confrontation], in *Zerkalo Nedeli*, 2-8 octobre 2004 ; BRAN (Mirel), « Kiev aménage en catimini le canal de Bystroe au cœur du delta du Danube », *Le Monde*, 6 août 2004.

LES CONSEQUENCES DE L'ARRIVEE AU POUVOIR DE VIKTOR LOUCHTCHENKO SUR L'EVOLUTION DES RELATIONS ENTRE L'UKRAINE ET SES DEUX VOISINS

Qu'il s'agisse du développement des relations ukraïno-polonaises ou de celui des rapports ukraïno-roumains, le début du mandat de Viktor Iouchtchenko s'annonçait plutôt prometteur. Le rôle central qu'a joué le Président Kwasniewski dans le dénouement de la crise politique qui opposaient les partisans de Viktor Iouchtchenko à ceux de Viktor Ianoukovitch pendant la révolution orange a engendré un renouveau du dialogue ukraïno-polonais. Au lendemain de la victoire électorale de l'opposition dite proeuropéenne, les relations bilatérales entre la Pologne et l'Ukraine sont très bonnes. La Pologne reprend son rôle d'avocat de la cause ukrainienne sur la scène internationale qu'elle avait quelque peu mis entre parenthèses lors du second mandat de Leonid Koutchma. Elle soutient activement le projet européen de Viktor Iouchtchenko et sa volonté de développer des liens étroits avec l'OTAN. La révolution orange a également eu des effets positifs sur la perception qu'ont les uns des autres les Ukrainiens et les Polonais. Au début des années 1990 et jusqu'à décembre 2004, le rapprochement entre les deux pays avait été principalement mené par les élites et eu peu d'impact en dehors de la classe politique¹⁶. Pour la première fois, en 2004, le taux de sympathie des Polonais à l'égard des Ukrainiens connaît une nette hausse dans les enquêtes d'opinion¹⁷.

Sous la présidence Iouchtchenko, les contacts entre les chefs d'Etat se sont multipliés et se sont poursuivis avec la même régularité après l'arrivée au pouvoir de Lech Kaczynski en Pologne : entre 2005 et 2008, on ne compte pas moins d'une quinzaine de rencontres au sommet entre les présidents ukrainien et polonais. Par ailleurs, si l'on en croit les statistiques ukrainiennes, le montant total des échanges de biens et des services entre les deux pays n'a cessé d'augmenter entre 2004 et 2008¹⁸.

Coïncidant avec l'élection de Traian Băsescu à la présidence de la Roumanie en décembre 2004, l'arrivée au pouvoir de Viktor Iouchtchenko semblait devoir annoncer l'ouverture d'une nouvelle ère dans les relations ukraïno-roumaines. En 2005, les deux chefs d'Etat se sont rencontrés à trois reprises. Ils ont décidé de créer une Commission consultative présidentielle ukraïno-roumaine destinée à faciliter le règlement des problèmes persistants

¹⁶ Cf. KONIECZNA (Joanna), *Poles and Ukrainians, Poland and Ukraine - The Paradoxes of Neighbourly Relations*, Varsovie, Stefan Batory Foundation, 2003 ; LONGHURST (Kerry), ZABOROWSKI (Marcin), *The New Atlanticist – Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, op. cit., pp. 58-73.

¹⁷ Cf. Centre for Public Opinion Research (CBOS), « Reaction to the events in Ukraine », *Polish Public Opinion*, n° 12, décembre 2004.

¹⁸ Cf. Comité statistique d'Ukraine : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

entre les deux pays¹⁹. Au total, dix rencontres au sommet entre les deux présidents auront lieu entre 2005 et 2008, chiffre sans précédent dans l'histoire récente des relations entre les deux pays.

Malgré des débuts prometteurs au lendemain de la révolution orange, le mandat de Viktor Iouchtchenko n'a pas été marqué par un développement de relations stables et de bon voisinage entre l'Ukraine et ses deux plus grands voisins européens. Certes, la Pologne et la Roumanie ont officiellement continué à soutenir le projet euro-atlantique de Viktor Iouchtchenko jusqu'à la fin de son mandat²⁰. Mais Kiev a néanmoins déçu ses deux partenaires pour plusieurs raisons.

En premier lieu, à cause de l'incapacité des dirigeants de la révolution orange à surmonter leurs différends. Les crises politiques, la paralysie des institutions et l'absence de réformes qui en ont découlé ont contribué à une dégradation de l'image de l'Ukraine sur la scène européenne, y compris parmi les nouveaux Etats-membres de l'Union européenne. C'est notamment le cas de la Pologne. A l'automne 2008, le ministre polonais des Affaires étrangères Radoslaw Sikorsky est contraint de constater que « le potentiel des architectes de la révolution orange et l'autorité morale dont ils jouissaient en Occident ont, malheureusement, été gâchés »²¹. Certains experts polonais en sont même venus à émettre des réserves quant à la poursuite des efforts que Varsovie avait jusque-là déployés pour promouvoir la cause ukrainienne au sein de l'UE et pour que Kiev se voit offrir, à court terme, une perspective d'adhésion²².

L'attitude de Viktor Iouchtchenko sur les questions mémorielles a profondément déçu et choqué la classe politique polonaise. La décision prise par le président ukrainien de conférer à Roman Choukhevitch en 2007 puis à Stepan Bandera en 2010, tous deux leaders de l'Armée insurrectionnelle ukrainienne, les titres de « Héros de l'Ukraine » a aussi suscité de vives protestations au sein de la population polonaise²³.

¹⁹ Cf. IVAN (Ruxandra), « Patterns of Cooperation and Conflict – Romanian-Ukrainian Bilateral Relations (1992-2006) », *op. cit.*, p. 142. Voir aussi « Ukrainian President to visit Romania », *Bucharest Daily News*, 18 avril 2005 (<http://www.daily-news.ro>).

²⁰ Cf. la conférence de presse organisée le 8 septembre 2009 lors de la visite officielle de Viktor Iouchtchenko en Pologne sur le site Internet de la présidence de la Pologne : <http://www.president.pl> et *Priorities of Romanian Foreign Policy in 2010*, document disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de Roumanie : <http://www.mae.ro/en/node/2147>.

²¹ Cité par SILINA (Tatiana), « Ukraina v treh sosnah : NATO – Rossiâ – ES », in *Zerkalo Nedeli*, n° 36, 27 septembre – 3 octobre 2008.

²² Cf. ADAMSKI (Lukasz), « Ukraine's Presidential Election and Prospects for the State's Modernization and Integration with the EU », *Bulletin of The Polish Institute of International Affairs*, n°73, 10 décembre 2009.

²³ Cf. ADAMSKI (Lukasz), « Honoring of Stepan Bandera: Challenges for Poland's Policy towards Ukraine », *Bulletin of The Polish Institute of International Affairs*, n° 13, 26 janvier 2010. Voir aussi l'article « Awarding

D'autres sources de tensions sont apparues entre les deux pays. Après l'élargissement de l'Espace Schengen en décembre 2007, la Pologne a été contrainte de durcir le régime des visas à l'égard des ressortissants ukrainiens. Cette situation a notamment affecté la population de l'Ouest du pays, habituée à se rendre en Pologne pour y faire du commerce et travailler. En 2008, les tensions à la frontière se sont accrues, l'obtention de visa étant devenue à la fois plus coûteuse et plus compliquée pour de nombreux Ukrainiens. Pour les apaiser, les gouvernements polonais et ukrainien ont fini par signer un accord, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2009, qui instaure des facilités de circulation pour les habitants vivant à trente kilomètres de part et d'autre de la frontière²⁴.

L'organisation commune de l'Euro 2012 a, elle aussi, fait l'objet de controverses entre Kiev et Varsovie. Le retard pris par l'Ukraine dans les préparatifs a provoqué des tensions entre les deux pays, les responsables polonais du projet n'ont pas hésité à évoquer ouvertement en 2009 la possibilité d'un retrait de Kiev²⁵.

L'établissement de contacts plus réguliers entre le Président Iouchtchenko et le président Bănescu n'a pas eu de répercussions tangibles sur l'évolution du dialogue entre l'Ukraine et la Roumanie. Viktor Iouchtchenko a montré, dans un premier temps, une réelle volonté d'apaiser les tensions en ordonnant notamment l'interruption de la construction du canal Bastroe en juin 2005. Mais les travaux ont finalement repris en novembre 2006 avant d'être à nouveau interrompus en 2007, puis relancés en 2010. Aucun accord n'est en vue pour l'heure.

Le fait que la question de la délimitation des frontières maritimes autour de l'île aux Serpents ait été tranchée en février 2009 par la Cour internationale de justice en faveur de la Roumanie qui a obtenu 80 % du territoire contesté, n'a pas joué en faveur d'un apaisement des tensions bilatérales²⁶. Celles-ci ont perduré en raison de la multiplication des accusations réciproques. A plusieurs reprises, Kiev a reproché à Bucarest d'accorder la citoyenneté roumaine et de distribuer des passeports roumains aux habitants des régions ukrainiennes de Tchernivtsi et d'Odessa. La Roumanie a, pour sa part, régulièrement accusé sa voisine de ne pas respecter les droits des membres de la minorité roumaine

Ukrainien national hero angers Poles » publié le 6 février 2010 sur le site Internet de la radio polonaise d'informations: <http://www.thenews.pl/>

²⁴ Cf. GOANEC (Mathilde), « L'Ukraine frappe à la porte de l'Europe », *Le Monde diplomatique*, juin 2008, p. 7.

²⁵ Cf l'article de Matthieu Deprieck, « Entre la Pologne et l'Ukraine, le match pour l'Euro 2012 a commencé », publié le 14 décembre 2009 sur le site Internet de *L'Express*: http://www.lexpress.fr/actualite/sport/entre-la-pologne-et-l-ukraine-le-match-pour-l-euro-2012-a-commence_835961.html.

²⁶ Cf. *Kyiv Post*, 4 février 2009 ; « La frontière en mer Noire entre la Roumanie et l'Ukraine définie par la CIJ », *Agence France Press*, 3 février 2009.

résidant sur son territoire²⁷. En février 2009, l'expulsion de deux diplomates roumains en poste au consulat de Tchernivtsi accusés par les autorités ukrainiennes de propager des sentiments sécessionnistes dans la région a contribué à une nouvelle détérioration des relations entre les deux Etats. En retour, le gouvernement roumain a expulsé deux diplomates ukrainiens, soupçonnés d'espionnage. Dans ce contexte, le président roumain qui devait se rendre en visite officielle en Ukraine à la fin du mois de février 2009 a ajourné sa visite²⁸. Ces divers incidents diplomatiques ont eu des conséquences néfastes pour l'image de Kiev auprès de ses autres partenaires d'Europe centrale. En mars 2009, les ambassadeurs de Pologne, République tchèque et Hongrie à Kiev n'ont pas hésité à rappeler aux dirigeants ukrainiens que la stabilité politique et les règlements des contentieux avec les Etats voisins faisaient partie des pré-requis pour l'adhésion à l'OTAN²⁹.

Le bilan de l'action diplomatique de l'Ukraine de Viktor Iouchtchenko à l'égard de ses deux voisins européens n'est, on le voit, guère convaincant. L'arrivée au pouvoir de Viktor Ianoukovitch va-t-elle constituer une rupture ? Il paraît encore prématuré d'avoir une position tranchée à cet égard. Dans le cas de la Pologne, les premiers contacts entre chefs d'Etat n'ont eu lieu qu'à une date très récente : le Président Komorowski a rencontré son homologue ukrainien pour la première fois lors du forum Stratégie européenne de Yalta le 1^{er} octobre 2010. Dans le cas de la Roumanie, aucune rencontre au sommet ne semble prévue pour l'instant. Quoi qu'il en soit et si l'Ukraine entend réellement poursuivre son processus d'intégration aux structures européennes, comme n'a cessé de le réaffirmer Viktor Ianoukovitch ces derniers mois³⁰, il paraît indispensable que les autorités de Kiev mettent en place une politique cohérente et constructive à l'égard de leur voisinage immédiat.

²⁷ KRAVCHENKO (Volodymyr), « Ukraine and Romania : A Love-Hate Relationship », in International Centre for Policy Studies, Institute of World Policy, *A New Foreign Policy for Ukraine – Expert Perspectives*, op. cit., pp. 78-83.

²⁸ KUZIO (Taras), « Romanian-Ukrainian Espionage Scandal Exacerbates Already Poor Relations », *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 6, n°51, 17 mars 2009.

²⁹ Cf. *Ukrainskaâ Pravda*, 17 mars 2009.

³⁰ Voir notamment Viktor Ianoukovitch : « L'objectif de l'Ukraine reste l'Europe » [entretien par Pierre Rousselin], *Le Figaro*, 7 octobre 2010.