

L'OTAN et l'Ukraine à la croisée des chemins

Le professeur Grigoriy M. Perepelytsia expose son point de vue personnel quant aux choix auxquels l'Ukraine est confrontée dans ses relations avec l'Alliance de l'Atlantique Nord.

L'OTAN et l'Ukraine : dix années de Partenariat

En 2007, l'OTAN et l'Ukraine célèbrent le dixième anniversaire de la Charte de partenariat spécifique, signée par les dirigeants alliés et ukrainiens lors d'une réunion au sommet, à Madrid, en juillet 1997. Cette Charte identifie les domaines de consultation et de coopération, tout en établissant la Commission OTAN-Ukraine, dont la mission est de favoriser les progrès dans ces domaines.

Depuis lors, les relations se sont développées progressivement et un modèle de dialogue et de coopération a vu le jour dans un large éventail de domaines. C'est ainsi que l'Ukraine s'avère, notamment, un important contributeur à la sécurité euro-atlantique dans le cadre des opérations menées par l'Alliance. Un aspect important des relations réside dans le soutien octroyé par l'OTAN et par différents Alliés aux efforts de réformes en cours en Ukraine, plus précisément dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Ces réformes sont essentielles pour le développement démocratique du pays et la réalisation de son objectif, à savoir une intégration plus étroite aux structures euro-atlantiques.

L'OTAN et l'Ukraine se sont également engagées sur la voie d'un Dialogue intensifié concernant les aspirations d'adhésion ukrainiennes et les réformes y afférentes. Ce Dialogue ne garantit pas une invitation à adhérer à l'OTAN, pas plus qu'il ne présume de toute décision finale de l'Alliance en ce sens. Une telle invitation dépendra des résultats de l'Ukraine quant à la réalisation d'objectifs de réformes essentiels. En fin de compte, cependant, il appartiendra au peuple ukrainien et à ses dirigeants élus de se prononcer, lors d'une discussion ouverte et constructive, sur la voie que devra emprunter leur pays par rapport à l'OTAN.

En guise de contribution à la discussion en cours, le professeur ukrainien Grigoriy M. Perepelytsia, universitaire réputé, expose son point de vue sur les relations de son pays avec l'Alliance.

Le professeur Grigoriy M. Perepelytsia dirige l'Institut de recherche en politique étrangère au ministère ukrainien des Affaires étrangères.

L'Ukraine se trouve à la croisée des chemins dans ses relations avec l'OTAN. La première voie pourrait mener à l'adhésion et offre à l'Ukraine la perspective de devenir un État européen civilisé, protégé des menaces contre sa souveraineté et sa sécurité nationale. La seconde pourrait conduire l'Ukraine à renoncer à ses aspirations d'intégration euro-atlantique, avec des conséquences moins certaines. Un début prometteur a eu lieu sur la voie de l'adhésion à l'OTAN à la suite de la Révolution orange, mais le processus s'est ralenti depuis lors, en raison des incertitudes politiques en Ukraine, apparues au lendemain des élections parlementaires de mars 2006 et de la formation d'un nouveau gouvernement.

Quels sont les enjeux ?

Représentant un choix de société majeur, l'adhésion à l'OTAN serait dans l'intérêt stratégique de l'Ukraine. Elle apporterait de solides garanties pour la préservation de la souveraineté de l'Ukraine, de son identité nationale et de son intégrité territoriale, tout en contribuant à la consolidation et à la poursuite des réformes démocratiques. De nouveaux progrès en vue de satisfaire les normes démocratiques euro-atlantiques protégeraient et encourageraient en outre le développement culturel général et celui des minorités, de même que l'évolution de la société civile ukrainienne.

L'alternative à l'intégration euro-atlantique se trouve en Eurasie, avec la Communauté des États indépendants (CEI), qui se caractérise actuellement par des régimes autoritaires ou semi-autoritaires, des économies grises et des sociétés civiles marginalisées ou sous-développées. Emprunter cette voie serait salué par ceux qui considèrent que l'indépendance de l'Ukraine va à l'encontre des intérêts géopolitiques vitaux de la Russie et de ses efforts pour restaurer son statut de grande puissance.

L'intérêt de l'Ukraine pour l'intégration euro-atlantique a conduit à une coopération plus étroite avec l'Alliance. Toute adhésion future de

Revue de l'OTAN, Été 2007

l'Ukraine à l'Alliance dépendra toutefois, en fin de compte, de l'aptitude du pays à satisfaire les critères liés à cette adhésion et à sa volonté politique d'aller de l'avant.

Sur la voie

La première déclaration de l'intention de l'Ukraine d'intensifier son intégration aux structures euro-atlantiques est apparue voici dix ans, en 1997, dans la Charte de partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine, instaurant la Commission OTAN-Ukraine (COU) et identifiant les domaines de consultation et de coopération. La coopération en vue de promouvoir les objectifs d'intégration euro-atlantique de l'Ukraine s'est toutefois focalisée davantage suite à l'adoption, en novembre 2002, du Plan d'action OTAN-Ukraine.

Ce Plan d'action vise à approfondir et à élargir les relations entre l'OTAN et l'Ukraine, ainsi qu'à soutenir les efforts de réformes ukrainiens sur la voie d'une intégration totale aux structures euro-atlantiques. Il établit des objectifs spécifiques, qui couvrent des questions politiques et économiques, de défense et militaires, d'information, ainsi que des questions légales. Ces objectifs sont soutenus par des Plans annuels des buts à atteindre, dans le cadre desquels l'Ukraine fixe ses propres objectifs pour les activités qu'elle entend mener au niveau intérieur et en coopération avec l'OTAN.

Le Plan d'action proprement dit ne conduira pas directement à l'adhésion. Sa mise en œuvre réussie est cependant considérée comme un signe avant-coureur d'une invitation à adhérer au Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN et aiderait l'Ukraine à se rapprocher du respect des exigences attendues d'un candidat à l'adhésion à l'Alliance.

Avec le président Viktor Youshenko, la Révolution orange a introduit un nouveau leadership ukrainien, qui a placé l'adhésion à l'OTAN au premier rang de ses priorités en matière de politique étrangère. Cela a conduit les Alliés – lors de la réunion de la COU rassemblant les ministres des Affaires étrangères à Vilnius, en Lituanie, en avril 2005 – à inviter l'Ukraine à entamer un Dialogue intensifié concernant ses aspirations d'adhésion et les réformes y afférentes. Le but de ce dialogue consiste à offrir aux responsables ukrainiens l'opportunité d'en apprendre davantage sur ce à quoi leur pays devrait se conformer en tant que membre potentiel de l'Alliance, tout en permettant simultanément à

l'OTAN d'examiner les réformes et les capacités de l'Ukraine.

Parallèlement au lancement du Dialogue intensifié, les ministres des Affaires étrangères ukrainien et alliés ont entériné un ensemble d'actions à court terme, destinées à aider l'Ukraine à progresser sur la voie des réformes. Cet ensemble couvre toute une série de domaines, incluant le renforcement des institutions démocratiques, l'optimisation du dialogue politique, l'intensification des réformes dans le secteur de la défense et de la sécurité, la gestion des conséquences sociales et économiques des réformes, ainsi que l'amélioration de l'information de l'opinion publique.

Le 27 décembre 2005, afin d'améliorer la coordination interne de la mise en œuvre par l'Ukraine des activités entérinées dans le cadre de la coopération OTAN-Ukraine, le président Victor Youshenko a signé un décret aux termes duquel les chefs adjoints de l'exécutif central se sont vu assigner des responsabilités spécifiques. Le président a chargé le conseil des ministres de renforcer la coopération entre l'exécutif et le parlement, en donnant priorité aux relations avec l'OTAN et à la promotion, au sein de l'opinion publique, des avantages de cette coopération pour l'Ukraine.

Vers un Plan d'action pour l'adhésion

En janvier 2006, les ministres de la Défense de la Hongrie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Slovaquie réunis à Budapest, en Hongrie, ont annoncé que leurs pays étaient prêts à soutenir l'Ukraine sur la voie de l'adhésion à l'OTAN. Après cette réunion quadrilatérale, le ministre hongrois de la Défense, Ferenc Yúkhas, a déclaré : « Nous pensons qu'aider l'Ukraine sur la voie de son intégration et de son adhésion à l'OTAN constitue pour nous une tâche importante. » Les quatre pays ont annoncé qu'ils mettraient sur pied un comité spécial destiné à promouvoir la réforme militaire ukrainienne.

Un mois plus tard, en février 2006, le président Viktor Youshenko a répété à Bruxelles que son pays était prêt à adhérer au Plan d'action pour l'adhésion (MAP). En mars, il a poursuivi sur cette voie avec un décret instaurant une commission inter-institutionnelle pour préparer l'Ukraine à l'adhésion à l'OTAN. Cet organe, qui peut instituer des tâches portant sur des directions spécifiques de coopération entre

Revue de l'OTAN, Été 2007

l'Ukraine et l'OTAN, est présidé par les coordinateurs nationaux appropriés.

Le Conseil national de sécurité et de défense est responsable de l'établissement des objectifs stratégiques et des approches conceptuelles de la coopération Ukraine-OTAN ; il soumet des propositions appropriées au président. Le conseil des ministres est, quant à lui, responsable de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de coopération Ukraine-OTAN, en particulier pour ce qui a trait au respect des critères d'adhésion.

La participation au MAP permettrait à l'Ukraine de mieux se préparer pour l'adhésion à l'OTAN, en bénéficiant d'une assistance technique et des conseils pratiques de l'Alliance. Elle ne garantirait cependant pas une adhésion future à celle-ci, une invitation en ce sens dépendant de l'aptitude de l'Ukraine à satisfaire les critères d'adhésion. Dans le cadre du MAP, des Programmes nationaux annuels sont élaborés autour d'un certain nombre d'exigences pour les pays candidats, en matière politique, économique, de ressources, légale et sécuritaire notamment. Tout pays candidat est tenu d'apporter la preuve de l'existence d'un système politique démocratique opérationnel, reposant sur une économie de marché, du traitement équitable des populations minoritaires, de son engagement à résoudre pacifiquement les différends avec ses voisins, de son aptitude et de sa volonté à contribuer militairement à l'Alliance et de son engagement envers des relations et structures civiles et militaires démocratiques.

En mars 2006, le ministre ukrainien de la Défense, Anatoliy Grytsenko, a expliqué que, si l'Ukraine œuvre efficacement à la satisfaction de ces exigences et que les Alliés marquent leur accord, « la décision d'accepter l'adhésion de l'Ukraine pourrait intervenir dans un proche avenir. L'Ukraine bénéficiera d'une période de transition d'environ un an et demi à deux ans pour achever son travail préparatoire... C'est pourquoi une adhésion à part entière pourrait survenir pour 2010, mais il ne s'agit-là que d'une prévision. Des changements sont possibles en fonction des circonstances. »

Il va de soi que l'un des obstacles majeurs à l'adhésion de l'Ukraine au MAP est la forte réticence de l'opinion publique à aller de l'avant : d'après des sondages d'opinion, seuls quelque 20 pour cent des Ukrainiens soutiennent réellement l'adhésion à l'OTAN,

tandis que 54 pour cent environ y sont opposés. Des stéréotypes dépassés et contre-productifs sur l'OTAN tiennent sous leur emprise de nombreux Ukrainiens, ce qui n'empêche toutefois pas le ministre de la Défense d'affirmer que, au moment où l'Ukraine devra prendre une décision quant à son adhésion à l'Alliance, l'opinion publique sera prête à soutenir cette démarche.

Un changement de rythme

En organisant des élections parlementaires démocratiques, libres et équitables en mars 2006, l'Ukraine a réussi avec succès un test essentiel pour son adhésion à l'OTAN. Il est donc paradoxal que les résultats de ces élections aient marqué un important ralentissement de la progression vers cet objectif.

Il aura fallu des mois d'agitation politique avant qu'un nouveau gouvernement soit formé. Pendant ce temps, les sentiments hostiles de la population à l'encontre de l'OTAN ont été exploités à des fins politiques, entraînant des manifestations contre les manœuvres « Sea Breeze » conjointes États-Unis/Ukraine de l'été 2006. La « coalition anticrise » qui a fini par voir le jour, avec Viktor Yanukovych comme Premier ministre, a décidé de freiner le processus d'adhésion à l'OTAN et d'accorder la priorité à l'amélioration des relations avec la Russie.

En visite au Siège de l'OTAN en septembre, le Premier ministre Viktor Yanukovych a assuré les Alliés que l'Ukraine est résolue à développer des relations plus étroites avec l'OTAN par le biais de la coopération en cours. Mais il a déclaré que le peuple ukrainien n'était pas encore prêt pour que le pays envisage de rejoindre le Plan d'action pour l'adhésion et que cette dernière devra, en fin de compte, faire l'objet d'un référendum. Viktor Yanukovych a néanmoins promis que le gouvernement ukrainien lancerait une campagne d'information majeure de l'opinion publique, afin d'expliquer l'OTAN et sa coopération avec l'Ukraine.

Entre-temps, le président Youshenko continue à militer pour l'adhésion à l'OTAN, mais il s'agit, sous la coalition anticrise, l'on assiste non seulement à un ralentissement du rythme des relations avec l'Alliance, mais également à un changement du langage utilisé. Les dirigeants politiques ont désormais tendance à parler de « coopération » avec l'OTAN, plutôt que d'« intégration ».

Revue de l'OTAN, Été 2007

Pour encore attiser le débat, la Russie elle-même a averti l'Ukraine du coût potentiel d'une adhésion à l'OTAN. Lors de sa visite à Kiev, en décembre 2006, le ministre russe de la Défense Sergey Ivanov a certes reconnu le « droit souverain de l'Ukraine à choisir les vecteurs majeurs de sa politique de sécurité », mais a néanmoins mis en garde contre les « conséquences négatives d'une adhésion de l'Ukraine à l'OTAN pour les relations avec la Russie ».

Manifestement, les incertitudes politiques connues par l'Ukraine l'année passée et les désaccords actuels entre le camp du président et celui du Premier ministre ont un impact sur le niveau de coopération avec l'Alliance. Cela est clairement apparu dans le délai nécessaire à la finalisation du Plan annuel des cibles à atteindre, qui n'a été approuvé par le conseil des ministres et envoyé au président pour signature que début juin.

À la croisée des chemins

Il apparaît donc que l'Ukraine se trouve à la croisée des chemins dans ses relations avec l'OTAN. La question essentielle est de savoir jusqu'où le pays se rapprochera d'une adhésion à l'OTAN. Cela dépendra dans une large mesure de la capacité des autorités – et de la société au sens large – de préserver les acquis de la Révolution orange et de poursuivre le développement des structures et pratiques démocratiques dans le pays.

Le temps nous dira dans quelle mesure les valeurs démocratiques fondamentales sont importantes pour la Majorité parlementaire anticrise. Si elle partage véritablement ces valeurs, le délai nécessaire pour l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN n'excédera pas celui nécessaire pour parvenir aux normes euro-atlantiques et à un consensus au niveau national.

Comme l'a déclaré le ministre de la Défense Anatoliy Grytsenko lors d'une interview accordée en octobre 2006 :

« L'Ukraine a toujours la possibilité d'aller de l'avant et d'adhérer à l'Alliance... Le temps que cela prendra dépend, premièrement, du niveau de coordination de nos autorités. Deuxièmement, de notre désir d'édifier un pays répondant aux normes de l'OTAN. Et troisièmement, de la volonté et de la détermination des acteurs politiques essentiels de notre pays à soutenir l'adhésion à l'OTAN. »

Pour que tout cela se réalise, il est clair que la société civile devra étroitement collaborer avec le gouvernement, le parlement et d'autres acteurs politiques appropriés. Il est en outre essentiel qu'une vaste campagne d'information soit lancée pour sensibiliser l'opinion publique aux avantages de la coopération OTAN-Ukraine et d'une adhésion potentielle.

De nombreux faits concrets militent en faveur des avantages pratiques de la coopération en cours avec l'OTAN. Depuis 1994, l'OTAN et différents Alliés ont assuré la formation militaire professionnelle de quelque 8 500 officiers ukrainiens. Qui plus est, entre 2001 et 2006, l'OTAN a soutenu la reconversion de plus de 3 000 militaires ukrainiens mis à la retraite, afin d'aider leur transition vers la vie civile. Pour la seule année 2006, près de 800 militaires ont bénéficié d'un recyclage et 440 d'entre eux ont déjà trouvé un nouvel emploi. Depuis 2006, de nouvelles formations professionnelles ont été initiées pour l'ancien personnel militaire à Kirovohrad, Melitopol, Chernihiv et Lviv. Ajoutons que des cours de langues sont organisés à Odessa, Kiev et Simferopol.

Un autre exemple intéressant réside dans le soutien que différents Alliés apportent à la démilitarisation en Ukraine, par le biais de projets de Fonds d'affectation spéciale du Partenariat pour la paix (PpP). Ces projets aident l'Ukraine à se débarrasser de ses gigantesques stocks de munitions en surplus et obsolètes, qui représentent un risque majeur pour la sécurité des populations locales. Un premier projet, lancé à Donetsk en 2002 à l'époque où Viktor Yanukovych y était gouverneur, a assuré la destruction sécurisée de 400 000 mines antipersonnel. Un deuxième projet – le plus important projet de démilitarisation en son genre au monde – vise à détruire 133 000 tonnes de munitions conventionnelles, 1,5 million d'armes légères et de petit calibre, ainsi que 1 000 systèmes de défense antiaérienne portables –, pour un coût estimé de 25 millions d'euros.

Faire découvrir des initiatives de ce genre à l'opinion publique ukrainienne aiderait à lui permettre de surmonter les stéréotypes sur l'OTAN remontant à la Guerre froide et qui demeurent très répandus. Cela pourrait également encourager les gens à en apprendre davantage sur ce qu'est exactement l'OTAN aujourd'hui.

Revue de l'OTAN, Été 2007

Il est probable que l'Ukraine demeure dans l'expectative, à la croisée des chemins, durant un certain temps. Alors que de nouvelles élections parlementaires sont désormais prévues pour septembre, il est peu probable qu'une attitude claire se dégage rapidement. Dans ce climat, la question de l'OTAN demeure très politisée dans le pays.

Il n'empêche que je continue à espérer qu'une récente déclaration du Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer devienne réalité. S'adressant à la Conférence sur la sécurité de Munich, en février 2007, il a exprimé son désir de voir la Serbie, la Géorgie et l'Ukraine se rapprocher de l'Alliance d'ici au Sommet de l'OTAN de 2009. « Le peuple ukrainien devra décider par lui-même. J'espère néanmoins qu'en 2009, nous entretiendrons des relations plus solides avec l'Ukraine. »