

Le sommet UE-Ukraine du 9 septembre 2008 : vers un tournant historique et stratégique ?

Auteur :

Marc-Antoine Eyl-Mazzega est chargé de mission à la Fondation Robert Schuman. Il prépare actuellement une thèse sur l'Ukraine au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales/Sciences Po (CERI).

Résumé :

Près de 4 ans après la "Révolution orange", cette étude article vise à examiner l'état d'avancement de la transformation politique et économique de l'Ukraine, en dressant un bilan des politiques de l'Ukraine dans le domaine gazier et des développements qui ont eu lieu dans les relations avec la Russie. Il se propose d'analyser les défis stratégiques auxquels le pays doit faire face et sa capacité à les surmonter. Alors que l'Union européenne et l'Ukraine s'appêtent à conclure un nouvel accord de coopération, de nombreuses et lourdes incertitudes subsistent sur la stabilité de l'Ukraine, susceptibles d'affecter à la fois son avenir politique et économique, mais aussi la sécurité énergétique et la stabilité de l'Union européenne.

Introduction :

Il y a près de 4 ans, l'Ukraine faisait irruption sur les écrans télévisés des foyers du monde entier : c'était la "Révolution orange" de novembre/décembre 2004, un tournant historique dans l'histoire de ce jeune Etat indépendant, et une des dernières révolutions démocratiques en Europe. Depuis, l'Ukraine est réapparue dans les médias lors de la rupture de la coalition orange en septembre 2005, et lors de l'épisode de la crise du gaz qui l'a opposée à la Russie en janvier 2006. Ces derniers jours, l'Ukraine est de nouveau évoquée à l'aune du conflit en Géorgie: le prochain objectif de la Russie pourrait être la déstabilisation et la récupération de la Crimée, offerte par Nikita Khrouchtchev (qui était Ukrainien) en 1954.

Cet article dresse un portrait de l'enjeu stratégique ukrainien, et de ses rôles et place entre l'Union européenne et la Russie. En effet, le sommet UE-Ukraine, le 9 septembre prochain, devrait entraîner la conclusion d'un nouvel accord de coopération, qui pourrait être intitulé « accord d'association ». L'enjeu pour l'Ukraine est d'obtenir une perspective d'adhésion qu'elle n'a cessé de réclamer avec vigueur ces dernières années, ce qui n'est pas acquis. Ce sommet pourrait aussi, à la suite du Conseil européen extraordinaire du 1^{er} septembre, être l'occasion de mesurer les conséquences qu'aura tirées l'Union européenne du défi représenté par les ambitions et les intérêts russes.

1 - Un seuil démocratique irréversible a été franchi, mais la paralysie politique ne trouve pas d'issue

En Ukraine, la presse est pluraliste, les élections sont libres et transparentes, l'alternance au pouvoir a eu lieu à plusieurs reprises, la société civile se développe, les libertés individuelles et politiques sont garanties : ce sont les principaux acquis irréversibles de la "Révolution orange". L'Ukraine s'est résolument et incontestablement éloignée du modèle russe sur ces points fondamentaux, c'est un pays européen et sa transformation est exemplaire comparée à l'ensemble de l'espace postsoviétique.

Cependant, la transformation économique et politique du pays demeure freinée par la paralysie institutionnelle et politique. L'instabilité politique y est quasi permanente et il est très difficile d'effectuer des prévisions sur les développements politiques et économiques à court et moyen termes. L'Ukraine souffre d'une faiblesse institutionnelle car les responsabilités et compétences sont mal définies par la Constitution. Il y a concurrence et conflits permanents entre le Président, le Cabinet, le Conseil de sécurité et le Parlement. Le pays est paralysé par la rivalité entre le Président, Viktor Iouchtchenko, et le Premier ministre, Iulia Timochenko, qui se vouent une rivalité obstinée et cherchent par tous moyens à affaiblir et discréditer leur rival au lieu d'unir leurs forces et travailler dans l'intérêt du pays. L'Ukraine fait face à une recomposition des alliances, une restructuration des forces en vue de l'enjeu qui est l'élection présidentielle prévue fin 2009 et peut être même avant, des élections législatives anticipées. Iulia Timochenko, avec l'aide du Parti des Régions, pourrait vouloir transformer l'Ukraine en république parlementaire rationalisée et confiner le président dans un rôle honorifique. Viktor Iouchtchenko, qui est politiquement très affaibli, s'y oppose par tous les moyens, et pourrait prochainement dissoudre le Parlement. D'une manière générale, le pays ne semble pas pouvoir se doter d'une coalition gouvernementale stable et forte, car aucun des 3 grands partis politiques, le Bloc de Iulia Timochenko, le parti des Régions de Viktor Yanoukovytch ou le bloc duquel est issu le Président Iouchtchenko, ne sont assez forts pour gouverner seuls, ne sont pas assez proches pour s'allier durablement et doivent faire appel à des partis minoritaires dont l'influence devient prépondérante. Viktor Yanoukovytch et Viktor Iouchtchenko font face à leur propre impopularité et à la division de leur camp. De nouvelles personnalités pourraient cependant être mises en avant, comme l'actuel président du Parlement, Arsenyi Yatsenyouk. Enfin, les personnalités politiques demeurent très dépendantes de leurs soutiens économiques et la compétition pour l'obtention de bénéfices personnels demeure une matrice des politiques publiques, notamment des privatisations, car la politique coûte chère, mais rapporte beaucoup. Ainsi, beaucoup de réformes ne sont pas mises en place, de nombreuses décisions se contredisent et les intérêts de l'Ukraine et de ses citoyens passent à la trappe.

Cette quasi inaction étatique n'a toutefois eu que très peu d'incidences sur la croissance économique qui reste très élevée (6% au 1^{er} trimestre, 7,6% en 2007), ou sur le niveau d'investissements étrangers. Cependant, à moyen terme, l'horizon pourrait s'assombrir : les prix des matières premières, qui ont tiré la croissance, pourraient diminuer, l'inflation est forte (20%, et 30% sur les produits alimentaires), l'endettement des ménages est important, l'Ukraine pourrait faire face à un contexte de récession mondiale. L'économie et la société n'ont pas été préparées à une augmentation massive, à partir de 2009, des prix du gaz.

2 - Le jeu de la Russie, la corruption et l'incapacité du pouvoir menacent gravement la sécurité énergétique du pays et son enracinement à l'ouest

La Russie, après le choc de la "Révolution orange" qui avait mis au jour ses erreurs stratégiques, s'est activement employée à renforcer son influence sur l'Ukraine. Les dirigeants russes refusent, pour des raisons historiques, culturelles, stratégiques et parfois irrationnelles, de comprendre et d'accepter la transformation politique et économique d'un pays qu'ils ne considèrent pas comme étranger. Ils sont conscients que l'Ukraine s'éloigne de la Russie et se rapproche de l'Union européenne ou de l'OTAN. La Russie n'a pas su, depuis la "Révolution orange", développer un *modus vivendi* avec l'Ukraine pour normaliser et stabiliser les relations bilatérales. Les livraisons gazières, l'ingérence politique indirecte et les investissements directs ont été les principaux moteurs de la politique russe en Ukraine. La Russie est presque diaboliquement parvenue à faire pencher en sa faveur le schéma d'interdépendance unissant l'Ukraine et la Russie depuis 1991 : l'Ukraine permet le transit à bas prix du gaz russe vers les marchés européens et la Russie, en retour, lui fournit tout le gaz dont elle a besoin à un prix privilégié. Il apparaît que la Russie est parvenue à marquer des points décisifs et l'indépendance de l'Ukraine et sa sécurité énergétique sont encore, voire davantage, menacés.

- *La dépendance de l'Ukraine à l'égard du gaz et des sources d'approvisionnement contrôlées par la Russie n'a pas changé*

L'Ukraine a consommé 69 Gm³ en 2007, contre 72 Gm³ en 2006¹, ce qui est considérable rapporté au Produit intérieur brut (PIB)². Selon le Fonds monétaire international, l'intensité énergétique de l'économie ukrainienne demeure l'une des plus fortes du monde : l'Ukraine consomme trois fois plus de gaz pour chaque unité de PIB produite que l'Allemagne³, et les gaspillages et l'inefficacité atteignent des records dans l'industrie primaire, la production électrique (22% de la production électrique s'effectue grâce au gaz), le secteur du transport et du chauffage municipal (taux de gaspillage pouvant atteindre 50 à 60%). Les prix pour le secteur industriel reflètent les coûts réels, mais les prix du secteur régulé restent bas, n'incitant pas à réduire la consommation ou à effectuer des investissements de modernisation⁴. L'Ukraine demeure dépendante des importations pour satisfaire sa demande de gaz naturel. En effet, la production de gaz ukrainienne se maintient depuis 2004 autour de 20,5 Gm³/an, soit 29,23% de la consommation domestique. Les anciens gisements s'épuisent et les rares mises en service permettent, au mieux, de compenser cette baisse de rendement. Pourtant, l'Ukraine possède un fort potentiel d'accroissement de la production de gaz du fait de l'amélioration de l'efficacité de la production et de la mise en service de nouveaux gisements (les réserves sont estimées à plus de 1000 Gm³). La production demeure à 95% aux mains d'entreprises étatiques qui ne peuvent investir en raison d'une pression fiscale trop importante, de prix de rachat fixés à un niveau trop bas par le régulateur étatique (dépendant du Cabinet des ministres), et de l'absence de technologies ou liquidités. En outre, les investisseurs étrangers sont découragés par l'indécision des gouvernements successifs, la corruption et l'instabilité. L'Ukraine a ainsi importé 50,6 Gm³ de gaz en 2007, soit 71% de sa consommation ! Ces importations sont acheminées exclusivement par gazoducs et, quelque soit leur provenance (Asie centrale principalement), transitent toutes par le territoire russe, ce qui génère une dépendance décisive. Toutes les tentatives pour réduire cette dépendance à l'égard de la Russie ont échoué, pour des raisons qui ne sont pas forcément imputables à l'Ukraine. En tout cas, depuis la "Révolution orange", l'Ukraine n'a rien fait pour renforcer son indépendance en freinant sa consommation de gaz.

- *La Russie est parvenue à progressivement affaiblir la sécurité énergétique de l'Ukraine*

Tout d'abord, la Russie a renforcé son emprise sur l'Ukraine par l'intermédiaire des accords de livraison de gaz.

La crise du gaz de janvier 2006, résultat de l'affrontement des deux pays à propos de la fixation de prix du gaz plus élevés reflétant la tendance haussière sur les marchés européens, peut être résumée ainsi. Pour obtenir une augmentation la plus faible possible⁵ et afin de favoriser la croissance économique (la croissance avait chuté de 12,1% à 2,7% entre 2004 et 2005, menaçant de discréditer la nouvelle équipe au pouvoir), certains intérêts économiques (l'industrie lourde très dépendante du gaz et possédée par des clans gravitant autour du pouvoir), la paix sociale (fournitures aux ménages à bas prix) et l'enrichissement illicite de personnalités russes et ukrainienne, l'Ukraine a accepté un schéma d'approvisionnement aux conséquences très néfastes pour sa sécurité.

Les accords ayant mis fin à la crise du gaz ont consolidé le rôle de RosUkrEnergo (RUE), qui sert d'intermédiaire pour la vente à l'Ukraine de la totalité de ses besoins extérieurs en gaz.

¹ Ces chiffres officiels pourraient être gonflés pour masquer la corruption dans le secteur. Le gaz représente 41% de la consommation d'énergie primaire de l'Ukraine contre 47% en 2003, ce qui marque un progrès. Le charbon représente 23%, le pétrole 18%, le nucléaire 17% et les énergies renouvelables 1%.

² L'économie ukrainienne est en pleine croissance depuis 2004 mais est loin d'avoir rattrapé le niveau du PIB de 1990 (le PIB réel en 2007 équivalait à 65% du PIB réel de 1990), et les avancées obtenues par l'amélioration de l'efficacité énergétique sont concurrencées par l'augmentation de la consommation de gaz liée à la croissance économique.

³ International Monetary Fund, (2007), « Ukraine: Selected Issues », IMF Country Report No. 07/47, February, p.7. Il faut noter ici que cette intensité énergétique pourrait être en réalité moins importante si l'on considère que le PIB informel est plus important que le niveau de PIB formel et officiel.

⁴ Ces prix pour les ménages ou les sociétés de chauffage municipal ont été en moyenne de 37\$ pour 1000 m³ jusqu'en juillet 2006, et depuis, 83\$, soit largement en dessous du prix réel du gaz importé+taxes+coûts de transports et distribution. Le Cabinet des ministres a mis en place une augmentation qui atteindra 8-13% fin 2008.

⁵ L'Ukraine a obtenu une augmentation graduelle et raisonnable des prix, qui sont passés de 50\$ jusqu'alors à 95\$ jusqu'au 31/12/2006 à la suite des accords conclus pour mettre fin à la crise du gaz. Ces prix ont par la suite été renégociés, et fixés à 130\$ jusqu'au 31/12/2007, puis 179,5\$ pour 1000m³ pour l'année 2008.

Elle achète du gaz, en Asie centrale et en Russie, selon des volumes et prix différents, et revend le tout à des prix fixés annuellement à l'Ukraine.

En confiant à RUE la sécurité de ses approvisionnements gaziers, l'Ukraine a clairement pris le contre-pied de ses engagements à s'eupéaniser et normaliser sa politique énergétique et ses relations avec la Russie. RUE, immatriculée en Suisse, est très opaque, ses vrais bénéficiaires et ses activités n'étant pas connus. Aussi, l'engagement réformiste du président ukrainien et des gouvernements qui se sont succédés a été largement décrédibilisé en Europe, ce qui faisait clairement le jeu de la Russie.

Puis, à travers ces accords, la Russie est parvenue à renforcer son influence et sa capacité de nuisance en Ukraine. Elle a empêché l'Ukraine d'obtenir des contrats d'approvisionnement de long terme et l'a placée dans une situation d'incertitude permanente en ce qui concerne les prix de livraison, qui sont établis et renégociés de façon quasi-arbitraire tous les 12 mois.

En outre, la Russie et Gazprom ont obtenu des prix de transit et de stockage extrêmement avantageux, environ deux fois inférieurs aux prix européens pour le transit (mais correspondant aux prix pratiqués dans les autres pays de l'ex-URSS), et environ 5 à 8 fois moins chers pour le stockage.

La Russie est également parvenue à neutraliser l'atout ukrainien dans ses relations gazières, c'est-à-dire la fixation des prix du transit pour le gaz exporté vers les marchés européens. En effet, la Russie a délaissé son rôle d'approvisionnement de l'Ukraine au profit de l'Asie centrale, si bien que les approvisionnements gaziers ukrainiens sont devenus dépendants du transit par la Russie de ce gaz. La Russie a donc indexé le prix du transit par son territoire sur le prix du transit du gaz par le territoire ukrainien, si bien qu'une augmentation des prix du transit par l'Ukraine entraîne une augmentation directe de la facture gazière ukrainienne.

Par ailleurs, Gazprom est parvenue, de manière décisive, à prendre pied dans le marché ukrainien de la distribution du gaz à travers UkrHazEnerg, détenue conjointement par RUE et Naftohaz, la société nationale ukrainienne. UkrHazEnerg, constituée dans la foulée des accords ayant mis fin à la crise du gaz, a pris une place décisive au détriment de Naftohaz. En effet, pendant 2 ans, Naftohaz a été totalement évincée du marché profitable de la fourniture de gaz au secteur industriel. RosUkrEnerg vendait son gaz à UkrHazEnerg, devenue ainsi l'importateur monopolistique, qui vendait ensuite ce gaz aux consommateurs industriels et le reste à Naftohaz. Par ce biais, Gazprom et la Russie ont obtenu une compensation pour l'augmentation raisonnable des prix du gaz vendu à l'Ukraine d'une importance stratégique: ce système était rentable, car le secteur industriel achète son gaz au prix du marché, contrairement au secteur résidentiel et municipal, où les prix sont régulés. Naftohaz a, du coup, été largement mise en difficulté : elle a indirectement payé la commission que s'octroie RUE sur les livraisons à l'Ukraine, soit environ 7 à 9 Gm³/ de gaz par an financés par les consommateurs ukrainiens (le coût de cette commission était répercuté sur les prix de livraison du gaz), et exportés vers l'Union européenne. Naftohaz a ensuite vu ses activités réduites aux ventes de gaz, réalisées à perte, à destination des ménages, du secteur du chauffage municipal et des sociétés étatiques, écoles et hôpitaux. Certes, Naftohaz pouvait compter sur la production intérieure ukrainienne acquise à faible coût, de l'ordre de 20 Gm³/an, mais elle devait fournir au total environ 35 Gm³ de gaz. Elle a donc dû acheter environ 15 Gm³ de gaz à UkrHazEnerg au prix du marché qu'elle a revendu au prix subventionné et fixé bien plus bas par le régulateur ukrainien, alors qu'UkrHazEnerg distribuait environ 20 Gm³ aux clients industriels facturés au prix du marché. Naftohaz n'a même pas pu empocher la moitié des dividendes d'UkrHazEnerg, dans laquelle elle est actionnaire à parité avec RUE, car cette dernière bloque toute redistribution.

Le fait que Gazprom ait accepté la présence d'un intermédiaire, RUE, n'allait pas de soi, car Gazprom a cédé la moitié des profits réalisés sur les exportations vers l'Ukraine en laissant exister un intermédiaire (50% de RUE n'appartient pas à Gazprom), et aurait pu vendre son gaz bien plus cher. Mais Gazprom a économisé des impôts en Russie car RUE, immatriculée à Zoug en Suisse, a obtenu le contrôle indirect d'1/4 du marché de la distribution de gaz aux entreprises en Ukraine, puisque Gazprom détient 50% de RUE qui détient 50% d'UkrHazEnerg. Cela a permis l'enrichissement de certaines personnalités, et aidé le Kremlin à affaiblir l'Ukraine. Car, ce faisant, la Russie et Gazprom ont largement fragilisé Naftohaz, qui s'est retrouvée au bord de la faillite à la fin de l'année 2007 : Naftohaz ne pouvait plus rembourser ses créanciers étrangers. Du coup, différents impayés se sont succédés qui n'ont fait qu'aggraver les choses, et finalement l'Etat ukrainien a dû se porter garant de la dette de Naftohaz : il a indirectement subventionné l'économie ukrainienne et, en particulier, les entreprises fortement consommatrices de gaz, pour la plupart possédées par des hommes

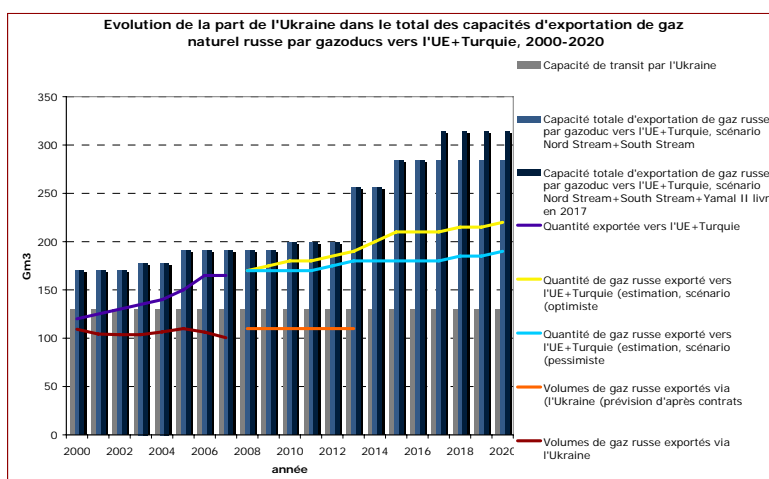
d'affaires proches de certains groupes politiques, et qui ont fait des bénéfices considérables. La Russie espérait vraisemblablement annuler les dettes de Naftohaz en échange de prises de participation dans les infrastructures gazières ukrainiennes. Dans le même temps, des oligarques, proches de la Russie ou russes, ont mis la main sur de nombreux oblenergos (sociétés de distribution régionale du gaz qui exercent un contrôle direct sur l'approvisionnement des entreprises, des sociétés étatiques et des ménages). La Russie a ainsi acquis un nouvel instrument de pression et de nuisance à l'égard de l'Ukraine, qui s'ajoute au contrôle qu'elle exerce sur l'augmentation annuelle du prix des livraisons.

- *La Russie poursuit également une politique qui vise à affaiblir le rôle d'Etat de transit de l'Ukraine.*

La Russie a, en effet, toujours souhaité se débarrasser de sa dépendance à l'égard de l'Ukraine pour l'exportation de son gaz vers les marchés européens. Depuis les années 1990, elle a poursuivi deux stratégies. Elle a d'abord tenté de prendre le contrôle du système de transmission gazier de l'Ukraine, que ce soit de manière directe ou au travers d'un consortium, mais n'y est pas parvenue pour l'instant. Elle a donc promu la construction de voies de transport alternatives (projets Nord Stream et South Stream) et a obtenu un soutien de certains Etats membres de l'Union européenne ou de sociétés comme ENI ou E.ON-Ruhrigas.

Pour l'instant, la capacité d'exportation totale de la Russie par gazoducs vers une zone comprenant l'Union européenne, la Suisse et la Turquie est la suivante: 20 Gm³ vers la Finlande, 33 Gm³ à travers le gazoduc Yamal, 8 Gm³ à travers Blue Stream, et environ 130 Gm³ à travers le système ukrainien. En 2008, l'Ukraine représente ainsi 68% de la capacité totale d'exportation russe par gazoducs vers cette zone qui s'élève à 191 Gm³. En 2007, l'Ukraine a permis le transit de 100 Gm³ de gaz vers l'Union européenne, sur un total de 135, le volume de transit étant en forte hausse cette année.

Or, la part de l'Ukraine dans le total des capacités d'exportation de gaz naturel de la Russie par gazoducs vers une zone comprenant l'Union européenne, la Suisse et la Turquie pourrait diminuer ces prochaines années si les projets de gazoducs Nord Stream (première phase +27,5 Gm³ en 2013 ou 2015, seconde phase +27,5 Gm³ en 2015 ou 2017), South Stream (+30 Gm³ en 2013) et seconde phase de Blue Stream (+8 Gm³ en 2010), sont réalisés.



Sources : Gazprom; Naftohaz; Ukrtransgaz; Nord Stream; ENI; AIE ; Commission européenne; estimations de l'auteur⁶.

⁶ La capacité de transit de l'Ukraine vers l'UE+Turquie+Moldavie, officiellement de 142 Gm³, a été corrigée à la baisse, pour atteindre 130Gm³. Cette estimation est ici maintenue constante, de façon arbitraire, pour la période 2008 à 2020. La variation des capacités d'exportations de gaz naturel russe vers l'UE repose sur l'hypothèse de la mise en service de la première phase de Nord Stream en 2013 et de la seconde phase en 2015, ainsi que la non participation de la Russie au projet de gazoduc Nabucco. Les estimations optimistes et pessimistes du volume des exportations russes à venir sont effectuées à partir des prévisions officielles de Gazprom et de la stratégie énergétique russe de 2003 d'une part et sur des estimations indépendantes d'un éventuel déficit gazier russe et de ses conséquences sur les exportations d'autre part.

Au total, la capacité d'exportation de la Russie vers l'Union européenne, la Suisse et la Turquie par gazoducs devrait être de 284 Gm³ en 2015, si tous ces projets sont réalisés. La part de l'Ukraine passerait de 68% en 2008 à 45% après 2015. D'ailleurs, les accords intergouvernementaux entre l'Ukraine et la Russie sur le transit prévoient un volume de transport annuel d'environ 110 Gm³ de gaz jusqu'en 2013, date au-delà de laquelle aucun accord n'a été conclu. Il en résulterait une nette surcapacité d'exportation de la Russie vers l'Union européenne, d'environ 100 Gm³ par rapport aux quantités qui seront alors réellement exportées, ce qui aura des conséquences sécuritaires non seulement pour l'Ukraine, mais aussi pour l'Union européenne.

Il n'est pour l'instant guère possible d'évaluer précisément la diminution des volumes réels de gaz naturel russe transitant par l'Ukraine en fonction du développement des nouvelles capacités de transport. Cette baisse dépendra de l'évolution des exportations de gaz russe, de la réalisation effective des projets en cours et des possibilités d'arbitrage dont disposera la Russie. Elle dépendra aussi de l'évolution des relations entre l'Ukraine et la Russie, et entre l'Ukraine et l'Union européenne, ainsi que des contrats passés entre Gazprom et les entreprises distributrices européennes. Il faut enfin tenir compte de la fiabilité du réseau de transit ukrainien. Le réseau de gazoducs et de stations de compression est âgé, mais serait dans un état satisfaisant. Il y a cependant un problème de capacités insuffisantes dans les Carpates, et les infrastructures de stockage doivent être remises en état. Selon la Commission européenne, il conviendrait d'investir 2,5 milliards € ces 5 prochaines années pour la réhabilitation du réseau et probablement davantage pour sa modernisation. Dans l'hypothèse où les projets Nord Stream et South Stream sont réalisés et où le niveau des exportations russes s'accroît fortement, on peut estimer que l'Ukraine continuera à assurer le transit de 60 à 90 Gm³ de gaz naturel russe par an. Dans l'hypothèse où l'augmentation des exportations russes serait plus faible, voire nulle, le transit ne porterait plus que sur 40 à 60 Gm³. Il faut ajouter que la construction éventuelle du gazoduc Yamal II, ou/et Amber, risquerait d'amputer encore d'au moins 30 Gm³/an le volume de gaz transitant par l'Ukraine (la réalisation du projet White Stream pourrait partiellement compenser cette diminution).

La conséquence pour l'Ukraine serait une baisse des revenus liés au transit (Naftohaz, à travers la société Ukrtransgaz qui gère le réseau, obtient environ 2,5 milliards \$ par an au regard des prix actuels de 1,7\$ pour 100km pour 1000m³, ainsi que des volumes transportés), une difficulté croissante à maintenir le réseau de transport en état, et une vulnérabilité croissante à l'égard de la Russie, qui pourra beaucoup plus facilement menacer ses approvisionnements et exercer du chantage à son encontre, car elle disposera d'autres voies pour évacuer son gaz.

Pourtant, la Russie et l'Union européenne ne peuvent pas et n'ont pas intérêt à se défaire de la dépendance à l'égard de l'Ukraine, parce que le système de transmission de gaz par l'Ukraine est un atout irremplaçable et fondamental pour la sécurité des approvisionnements. Le pays possède les plus importantes infrastructures de stockage d'Europe (hors Russie), ce qui permet de faire face aux fluctuations importantes et d'assurer un approvisionnement continu et flexible de la demande en injectant, si nécessaire, du gaz supplémentaire dans les conduites (environ 250 millions de m³ par jour)⁷. De plus, le système de transmission ukrainien est composé de trois gazoducs principaux et d'une multitude de gazoducs secondaires, si bien qu'une interruption du transport sur l'un des tuyaux peut être immédiatement compensée par une redistribution à travers le reste du réseau, ce qui ne sera pas le cas des projets Nord Stream ou South Stream.

Il est clair que l'avenir de l'Ukraine comme pays de transit peut avoir des conséquences politiques et économiques considérables sur la stabilité et la sécurité énergétique du pays, la sécurité des approvisionnements européens en gaz naturel et l'équilibre des relations entre l'Union européenne, l'Ukraine et la Russie.

⁷ En effet, lors des pics de consommation, principalement en hiver, la demande de gaz peut doubler de manière quasi instantanée, alors que les quantités transportées par gazoducs sont forcément limitées par la capacité du gazoduc et par la distance géographique entre le lieu de production et le marché de consommation, qui peut prendre environ 50 heures à être parcourue. En Ukraine, 5 sites de stockage situés à la frontière avec l'UE ont une capacité de stockage d'environ 25 Gm³, soit environ 15 à 18 Gm³ de volume de stockage de gaz disponible pour les exportations.

- *La négociation des nouveaux accords d'approvisionnement pour 2009 pourrait permettre à la Russie de renforcer, de manière irréversible, son emprise sur l'Ukraine*

Les relations énergétiques entre l'Ukraine et la Russie conservent un très important potentiel de conflictualité et de déstabilisation, qui pourrait réapparaître dès la fin de l'année 2008. En effet, la transformation du schéma d'approvisionnement de l'Ukraine en gaz et de distribution de gaz sur le marché intérieur, la fixation de nouveaux prix pour les livraisons de gaz en 2009, la conclusion éventuelle d'un accord d'approvisionnement pour le prix du transit et du stockage du gaz, sont des processus déjà engagés dont l'issue est incertaine. Iulia Tymochenko, depuis son retour au poste de Premier ministre fin décembre 2007, a affirmé vouloir obtenir un accord d'approvisionnement de long terme pour supprimer les intermédiaires opaques et les réseaux de corruption qui y sont liés, soulevant de nombreuses interrogations (quand ? RUE sera-t-elle remplacée ? Comment, notamment au regard des contrats qui existent jusqu'en 2028 ? A quelles conditions ? D'où viendra alors le gaz et à quel prix ?). Fondamentalement, cette renégociation porte sur une nouvelle répartition, en Ukraine et en Russie, des bénéfices occultes liés aux relations gazières.

Une première manche s'est déroulée au début de l'année, après qu'un conflit d'impayés a fait rage⁸ : un accord a été conclu le 12 mars dernier qui stipule que RUE continue d'approvisionner l'Ukraine en gaz pour l'année 2008, mais vend son gaz directement à Naftohaz et non plus à UkrHazEnergó ; RUE conserve le droit d'exporter du gaz vers l'Union européenne ; le prix des livraisons demeure inchangé en 2008⁹ ; les modalités de règlement de la dette de Naftohaz pour les approvisionnements de janvier/février 2008 ont été établies ; Gazprom, à travers sa nouvelle filiale détenue à 100% « Gazpromsbyt Ukraina », pourra vendre « au moins » 7,5 Gm³ de gaz par an, acheté à Naftohaz, aux industriels ukrainiens ; les prix de stockage du gaz en Ukraine devraient augmenter ; les prix de transit demeurent inchangés.

Le résultat de cette première manche a été favorable à l'Ukraine à court terme : Naftohaz a repris un rôle central dans la distribution du gaz en Ukraine et a récupéré une partie du marché de la distribution aux industriels. Cependant, RUE demeure en place, Gazprom approvisionne désormais 1/3 du marché du secteur industriel car UkrHazEnergó semble avoir été écarté au profit de GazpromSbyt, société dans laquelle Naftohaz n'a aucune participation. En outre, l'Ukraine n'a pas de contrats à long terme dans un contexte d'incertitude sur la capacité d'exportation russe¹⁰. Les conditions dans lesquelles les contrats de UkrHazEnergó et de RUE, notamment de stockage, seront transférés ou annulés ne sont pas claires. Ces accords représentent tout au plus une courte période de répit pour l'Ukraine.

La question fondamentale est désormais celle des prix pour 2009. L'Ukraine est confrontée à la perspective d'un choc sur les prix des livraisons qui pourraient atteindre 300 à 400 \$ à partir de janvier 2009. Les Etats d'Asie centrale ont prévenu qu'ils vendraient leur gaz au tarif "européen" dès 2009 et le Kazakhstan va augmenter son tarif de transit pour le gaz turkmène et ouzbek de 1,1 à 1,4\$. Ces nouveaux prix pourraient déstabiliser l'économie dans un

⁸ Cette négociation s'est en effet déroulée sur le fond d'une dispute sur le montant et le remboursement d'une dette de Naftohaz à l'égard de UkrHazEnergó et qui était également endetté à l'égard de Gazprom, le tout pour un montant de 1,5 milliard \$ selon Gazprom et de 1,07 milliard \$ selon l'Ukraine. Cette dette portait sur la consommation supplémentaire de gaz russe par l'Ukraine à la fin de l'année 2007 et en janvier 2008, du fait d'une réduction des livraisons d'Asie centrale liée au froid. Le contentieux a porté sur le prix de ces livraisons supplémentaires, soit la facturation par RosUkrEnergó du gaz aux prix de 2007 s'élevant à 179,5\$, à un prix tenant compte de la majoration résultant de la vente par RosUkrEnergó de gaz à l'Ukraine provenant de Gazprom et vendu au prix de 314,7 \$ pour 1000 m³, soit bien plus cher que les livraisons d'Asie centrale. Iulia Tymochenko s'est notamment imposée pour que RUE, et non pas l'Ukraine, subisse ainsi cette différence de prix lié au prix de vente du gaz de Gazprom, estimant RUE responsable de son panier d'achat de gaz, et que l'Ukraine n'a plus acheté de gaz russe en janvier 2008 car le gaz d'Asie centrale a été suffisant. La Russie avait fixé un ultimatum au 12 février pour le remboursement de la dette, et réduit ses approvisionnements début mars, ce qui n'avait pas inquiété l'Ukraine car les températures étaient clémentes. Selon Gazprom, l'Ukraine avait été prévenue que ce gaz serait plus cher.

⁹ Le prix du gaz vendu par le Turkménistan passe au 1^{er} juillet de 130\$ à 151\$ pour 1000m³, et celui de l'Ouzbékistan de 130\$ à 160,75\$ pour 1000m³.

¹⁰ Un déficit gazier russe apparaît comme de plus en plus probable, et ce à court terme. La production est insuffisante en Russie et la consommation intérieure augmente plus rapidement que prévu et a même manifestement déjà entraîné, au cours de l'hiver très froid de 2005/2006, des insuffisances d'approvisionnement. Les Etats producteurs d'Asie centrale ont, en outre, annoncé leur intention d'appliquer des prix « européens » à partir de 2009 pour leurs livraisons. Ainsi, l'équilibre gazier de Gazprom, qui dépend des importations à bas prix d'Asie centrale pour compenser son propre déficit de production, est fragilisé. La Russie pourrait en effet être tentée d'effectuer des arbitrages pour ses livraisons et privilégier l'approvisionnement de son marché intérieur et des Etats de l'UE au détriment de l'Ukraine.

contexte de forte inflation. Le secteur de la chimie lourde devrait être le plus touché, ce qui permettra de réduire la concurrence des produits ukrainiens sur le marché russe, et d'ouvrir la voie à des rachats par les groupes russes de sociétés ukrainiennes. L'équilibre financier de Naftohaz, que le Cabinet des ministres a tenté d'obtenir pour 2008, sera mis à mal car l'augmentation des prix pour le secteur régulé ne sera pas proportionnelle et les retards de paiement s'accumuleront¹¹. Cela l'empêchera de stocker suffisamment de gaz pour l'hiver, d'investir dans l'exploration et la production en Ukraine et à l'étranger, et de moderniser le système de gazoducs. Enfin, des conflits d'impayés pourraient se multiplier, comme au début de l'année 2008, que Gazprom n'hésitera pas à exploiter pour mettre à mal la sécurité des approvisionnements gaziers de l'Ukraine et exercer des pressions politiques et économiques. La Russie, dans cette négociation, incitera Gazprom à tenter d'amener l'Ukraine à des concessions politiques et économiques, à travers une indulgence ou une fermeté excessive. La Russie y est déjà parvenue grâce à la complicité de l'équipe Yanoukovytch-Boyko et il est évident que les nouveaux niveaux de prix lui conféreront une influence plus importante. Dans le contexte actuel, l'Ukraine tentera de négocier une augmentation, la moins importante possible, au prix de concessions. Il semblerait qu'Iulia Tymochenko contrôle désormais la négociation avec la Russie. Vladimir Poutine lui vouerait des intentions favorables, car elle serait prompte à réaliser des compromis, la Russie ne supporte plus le président Iouchtchenko et n'a pas une adoration particulière pour Viktor Yanoukovytch. Les objets de la négociation sont multiples: avenir de la flotte de la mer Noire basée à Sébastopol, dont le bail expire en 2017, privatisations en Ukraine, augmentation de la licence de « Gazpromsbyt Oukraina », adhésion au Plan d'action pour l'adhésion (MAP) de l'OTAN, exportations ukrainiennes en Russie, remise en cause par la Russie des frontières. La Russie a déjà posé les bases d'une aggravation de la situation entourant la Crimée qui pourrait avoir de graves conséquences. Enfin, la négociation gazière est liée à l'élection présidentielle ukrainienne de 2009 : la Russie met aux enchères sa retenue et sa bienveillance, voire son soutien financier, pour une campagne électorale qui sera extrêmement chère, en échange de concessions stratégiques. L'Ukraine n'est pas en position de force : elle semble ne pas vouloir payer le prix fort et ne possède pas d'atouts décisifs à mobiliser. Le fait que cette renégociation se déroule sur fond de rivalité politique entre le président et le Premier ministre n'augure rien de bon sur la capacité de l'Ukraine à aborder cette négociation. Le Premier ministre russe joue habilement de cette rivalité en ayant négocié avec Viktor Iouchtchenko en février tout en ayant alors apparemment ignoré Iulia Tymochenko, et semble désormais chercher à s'entendre uniquement avec cette dernière.

Il est en tout cas très probable que RUE reste en place, même si ses bénéficiaires changeront pour certains. Les prix du gaz avoisineraient ainsi les 300 \$, les prix de transit et de stockage ne devraient que faiblement augmenter, et l'influence de la Russie en Ukraine en sera renforcée. Gazprom va tout faire pour augmenter sa part dans la distribution intérieure en Ukraine et pour approvisionner directement les consommateurs, sans passer par Naftohaz. Son influence va augmenter, posant un véritable risque pour le pays. Déjà, RUE n'a cessé de vouloir, directement ou à travers UkrHazEnergo, racheter des distributeurs locaux, et produire du gaz. Pour y parvenir, le chantage sur les prix des livraisons paraît être le bon instrument. Gazprom pourrait ensuite augmenter ses parts de marché en proposant un prix légèrement inférieur à ceux de Naftohaz, par exemple, étant à la fois producteur et vendeur. En conséquence, Naftohaz serait progressivement évincée, par ce nouveau biais, du marché. À terme, Gazprom pourrait donc dicter ses prix et ses conditions de livraison en fonction, par exemple, de la situation politique en Ukraine, et ainsi faire pression sur des entreprises, les citoyens ou les responsables politiques ukrainiens, et choisir qui approvisionner. Certains voient dans la participation de Gazprom sur le marché intérieur un gage de stabilité, Gazprom ne pouvant augmenter les prix de manière trop brutale sans risquer les impayés. Mais Gazprom entend probablement faire main basse sur une partie du secteur industriel ukrainien à travers des « debt to asset swaps ».

L'augmentation du prix des livraisons de gaz à l'Ukraine sera salubre pour cette dernière à long terme car elle forcera l'économie à se moderniser et réduira la consommation de gaz et la

¹¹ Le budget prévisionnel de la société pour 2008 prévoit un déficit de UAH 7 milliards (environ 900 millions €) ; ce déficit devrait se creuser l'année prochaine de manière dramatique car l'augmentation prévisible du prix du gaz de plus de 70% ne serait pas compenser par l'augmentation de 20% des prix pour la population, que le niveau d'impayés va augmenter, et que Gazprom pourrait bien prendre de nouvelles parts de marche à la société, à travers sa nouvelle filiale en Ukraine

dépendance extérieure du pays. Mais en repoussant les échéances, l'Ukraine risque de gravement compromettre son avenir.

3 - L'Union européenne joue sa cohérence, sa stabilité et son influence

La donnée pour l'appréciation de la situation en Ukraine est la suivante.

D'un côté, l'Union européenne est déçue par l'absence de véritables réformes en Ukraine, par l'instabilité politique permanente et le maintien d'un niveau élevé de corruption à tous les niveaux. La politique étrangère de l'Ukraine a également été malhabile : l'Ukraine se contente de mettre en avant son rôle géopolitique, mais oublie les réformes ; elle exige sans cesse davantage alors que ce qui existe n'est même pas pleinement pris en compte et réalisé ; sa rhétorique et son positionnement à tendance antirusse rebutent certains Etats européens, qui estiment que sa politique étrangère et intérieure sont régulièrement empruntées d'idéologie et vont souvent à l'encontre de ses intérêts ; l'Ukraine, au lieu de chercher un compromis acceptable, comme sur Sébastopol, et au lieu de jouer le rôle de pont entre la Russie et l'Union européenne, renforce l'animosité de la première à son égard, et poursuit une politique linguistique qui nourrit les divisions et ressentiments ; enfin, l'Ukraine n'a pas su convaincre les plus réticents des Etats membres de l'Union européenne, et s'est trop appuyée sur la Pologne, ce qui a pendant longtemps été contreproductif. Le facteur russe demeure très important : l'Allemagne, notamment, veut maintenir sa relation constructive avec la Russie et semble craindre une dégradation des relations avec cette dernière qui pourrait nuire à ses investissements. Certains se demandent s'il n'est pas plus raisonnable de laisser Russes et Ukrainiens se démêler pour ne surtout pas avoir à faire face à la Russie. Enfin, l'Union européenne n'est, pour l'instant, pas prête à de nouveaux élargissements : le traité de Lisbonne n'est pas adopté ce qui porte atteinte à sa capacité d'intégration, le problème de l'adhésion turque n'est pas réglé, et les opinions publiques ne sont pas enthousiastes.

D'un autre côté, l'Ukraine est un acteur régional qui joue un rôle décisif pour la stabilité du continent eurasiatique et la sécurité de l'Europe (transit gazier et pétrolier, immigration illégale, sécurité environnementale, agriculture, lutte contre la prolifération). La sécurité énergétique de l'Ukraine, tout comme sa stabilité, déterminent également celles de l'Union européenne. La transformation du pays est exemplaire, même si elle est paralysée: elle constitue le symbole qui rappelle que la voie russe n'est pas inéluctable. L'Ukraine est instable politiquement, parce qu'elle est un jeune Etat indépendant dont beaucoup ne croyaient pas qu'il parviendrait à se renforcer et à développer sa nation. L'Ukraine est une jeune démocratie et c'est parce qu'elle a choisi la voie de la démocratie qu'elle est ainsi paralysée: la démocratie nécessite l'apprentissage et suscite malheureusement des tensions et blocages. Enfin, l'Ukraine est un marché économique au potentiel important, doté d'une main d'œuvre bien formée : c'est une économie capable de produire des biens à haute valeur technologique.

A la veille du sommet UE-Ukraine d'Evian, il convient de relever que l'enjeu ukrainien occupe désormais une place beaucoup plus importante dans les préoccupations stratégiques de l'Union européenne. Les débats se sont multipliés ces derniers temps à propos de l'avenir des relations avec cet Etat reconnu comme stratégique. L'intérêt d'un partenariat renforcé et spécifique est accepté par la plupart des 27 Etats membres. Mais l'octroi d'une perspective d'adhésion demeure un facteur de divisions : la grande majorité des nouveaux Etats membres y est favorable tout comme le Royaume-Uni. L'opposition de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Belgique reste forte, principalement du fait des situations politique ukrainienne et institutionnelle européenne. La France reconnaît pleinement la vocation européenne de l'Ukraine, mais estime qu'une telle nouvelle étape serait prématurée. Cette situation est favorable aux Etats comme l'Espagne ou l'Italie qui ne favorisent pas la perspective d'adhésion, mais préfèrent rester en retrait.

L'intérêt fondamental de l'Union européenne est que l'Ukraine poursuive sa transformation et son européanisation : l'Union européenne ne peut donc pas accepter la politique russe visant à garder l'Ukraine dans son giron, ce qui est source de déstabilisation, et ne peut pas assister à l'échec de la transformation de l'Ukraine et à l'accroissement de réelles incertitudes à sa frontière orientale. Elle doit se donner les moyens d'exercer l'influence qui lui a fait jusqu'à présent défaut en Ukraine. Or, pour être davantage entendue, elle doit revoir les perspectives de coopération et d'intégration qu'elle offre à l'Ukraine, et réagir rapidement pour éviter qu'il ne soit trop tard.

Outre la menace que représentent le jeu de la Russie et les luttes et rivalités propres à l'Ukraine, une partie de la population ukrainienne n'a plus confiance dans la classe politique du fait de sa corruption et de ses luttes intestines et est désillusionnée par les inégalités économiques et la corruption, symbolisées à Kiev par les hordes de grosses berlines et 4x4 noirs aux vitres teintées qui sont alignés devant le Parlement. La classe moyenne naissante est fragilisée par l'inflation, le coût du logement exubérant et le surendettement. L'Etat de droit et le respect de la loi ne progressent pas.

La politique européenne de voisinage a fourni un cadre pour le renforcement de la coopération et l'approfondissement des relations (visas, intégration de l'Organisation mondiale du commerce, coopération en matière de politique étrangère, négociation d'un accord de libre-échange, etc.), mais pose des problèmes fondamentaux et ne peut être poursuivie en l'état. Cette politique est contestée en Ukraine car elle ne reconnaît pas la spécificité du pays, n'a pas permis de contrebalancer la politique russe, ni de fournir à l'Union européenne une influence importante sur la transformation du pays qui soit capable de venir à bout des résistances internes. Ses objectifs ne sont pas assez précis et il n'y a pas de mécanismes « punitifs » associés à des récompenses qui soient vraiment incitatifs. L'Union européenne, au travers du nouvel accord qui sera conclu avec l'Ukraine, doit donc tenter de renforcer la crédibilité et l'attrait de ses perspectives de coopération et d'intégration afin d'en renforcer l'effectivité. Etant donné la position intransigeante de l'Ukraine, qui exige une perspective d'adhésion, l'équilibre sera cependant difficile à trouver.

L'Union européenne doit également s'interroger sur l'enjeu de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN, qui a été acceptée sur le principe lors du sommet de Bucarest d'avril 2008, mais repoussée à une date indéterminée. La Russie a clairement signifié que c'était une ligne rouge à ne pas franchir. L'adhésion de l'Ukraine aurait un sens (l'Ukraine poursuit avec efficacité la réforme et l'interopérabilité de ses forces armées, elle est une puissance à vocation régionale, notamment dans la mer Noire, et elle coopère avec l'OTAN), mais la réaction de la Russie serait assurément hostile avec des conséquences négatives qui dépasseraient, pour tous les acteurs, les gains attendus d'un tel développement. Ainsi, il conviendrait de s'interroger si l'intégration progressive dans les structures de politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne n'est pas préférable.

Les points suivants pourraient également être mis en avant lors du sommet d'Evian :

- Proposer à l'Ukraine et à la Russie le soutien de l'Union européenne dans la conclusion d'un accord de livraison de gaz à long terme, la mise en place d'un cadre de dialogue trilatéral sur la prévention des crises, la transparence de l'information, notamment concernant le transit et le stockage, et l'avenir des flux énergétiques futurs à travers le pays;
- Demander l'ouverture du secteur de la production de gaz en Ukraine aux investissements étrangers, en exigeant des procédures claires, équitables et transparentes;
- Engager une réforme de Naftohaz visant à conférer davantage d'autonomie financière à Ukrtransgaz qui gère le réseau de gazoducs et qui est théoriquement une société rentable; c'est uniquement à la condition qu'Ukrtransgaz puisse effectivement consacrer les sommes nécessaires à la réhabilitation et à la modernisation du système de gazoducs que l'Ukraine doit se voir proposer des facilités de financement pour cette modernisation à moyen terme;
- Exiger la transparence dans les relations énergétiques entre l'Ukraine, la Russie et l'Asie centrale : un intermédiaire peut être accepté à condition que celui-ci soit détenu directement par les opérateurs nationaux et non par des personnes privées ; refuser la vente, dans l'Union européenne, du gaz proposé par des sociétés telles RosUkrEnergou qui ne présentent pas la transparence nécessaire sur leurs bénéficiaires et leurs activités;
- Faire pression pour que l'Ukraine modernise son secteur de la production électrique et de chauffage municipal et augmente le niveau d'investissements étrangers dans ce secteur selon des conditions claires, équitables et transparentes, incluant la due diligence;

- Faire pression pour que l'Ukraine mette en place des instruments de mesure du gaz chez tous les consommateurs et commander un audit indépendant du niveau de consommation du gaz en Ukraine afin de mettre fin à la corruption dans le secteur;
- Soutenir la mise en place d'instruments de contrôle et de mesure des flux gaziers aux frontières avec la Russie et la Biélorussie, du côté ukrainien, afin de contrôler les mesures russes;
- Favoriser un transfert des technologies et des innovations dans le domaine de la réduction de la consommation énergétique et des énergies renouvelables et concevoir avec l'Ukraine un plan de bataille pour l'efficacité énergétique; soutenir l'Ukraine dans la mise en place de projets dans le cadre du *Joint Implementation Mechanism* prévu par le protocole de Kyoto ;
- Insister sur l'importance pour l'Ukraine d'améliorer l'accès aux investisseurs étrangers et de prendre en compte leurs demandes légitimes. Si l'Ukraine ne rend pas les appels d'offre plus transparents et équitables, alors seules des sociétés russes et des intérêts proches des milieux politiques développeront leurs acquisitions, ce qui n'est pas dans l'intérêt du pays car cela freine son développement et porte atteinte à son indépendance;
- Signifier à la Russie que des tentatives de déstabilisation de la situation en Crimée ou de remise en cause des frontières ne sont pas acceptables;
- Inciter l'Ukraine à avoir une approche pragmatique et non idéologique face à la question linguistique et à la base russe de Sébastopol : avec l'aide de l'Union européenne, l'Ukraine pourrait définir les conditions sécuritaires et financières du maintien d'une partie de la flotte russe dans ce port, car la Russie va tout faire pour y maintenir sa présence car elle n'a pas d'autre choix ; l'Union européenne doit clairement signifier son soutien à l'Ukraine mais lui faire comprendre que son intégration ne se fait pas contre la Russie mais pour se rapprocher de la Russie, d'où la nécessité pour l'Ukraine d'entretenir des relations constructives avec son voisin;
- Poursuivre la forte implication de la Banque européenne de reconstruction et de développement en Ukraine;
- Apporter un soutien accru à la réforme du secteur judiciaire ukrainien, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, et exiger l'indépendance du procureur général ukrainien ;
- Soutenir la réforme constitutionnelle en Ukraine en s'assurant que la réforme soit dans l'intérêt de l'Ukraine et ne devienne pas l'objet de luttes claniques et personnels et permette de résoudre les blocages structurels que rencontre le pays ;
- Proposer le renforcement des échanges universitaires, scientifiques et culturels, au niveau de l'Union européenne et de ses Etats membres, et développer le réseau consulaire des Etats membres dans les villes ukrainiennes de province;
- Développer les échanges institutionnels entre l'Union européenne, ses Etats membres et l'Ukraine, notamment l'échange de fonctionnaires.

Conclusion

Le sommet UE-Ukraine d'Evian intervient dans un contexte où l'Union européenne et l'Ukraine doivent renouveler le cadre de leurs relations. L'Union européenne, notamment au regard de la politique russe, de la situation en Ukraine et de ses propres possibilités, doit apprécier si l'approche actuelle poursuivie avec l'Ukraine, même légèrement renforcée, correspond à ses intérêts et si des signaux et ajustements plus forts ne doivent pas être entrepris. L'enjeu ukrainien s'inscrit directement dans un contexte de multiplication et d'accroissement des défis sécuritaires et stratégiques auxquels l'Union doit faire face, et qui portent sur les équilibres géopolitiques sur le continent eurasiatique, l'enjeu de la sécurité énergétique et de la lutte contre le changement climatique. Désormais, l'Union européenne doit être consciente que ses sécurité, prospérité et stabilité sont menacées dans un horizon à moyen ou long terme, et qu'elle devra supporter des coûts importants pour y faire face. Il faut espérer que l'action de la Russie en Géorgie aura pour conséquence le renforcement de l'Union européenne et la prise de conscience que face aux défis fondamentaux à affronter, seule l'union fait la force.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.