

Question d'Europe  
n°610  
11 octobre 2021

Milàn CZERNY

# Le 23e sommet Union européenne-Ukraine à l'heure des changements

Le 24 août, l'Ukraine a célébré le 30e anniversaire de son indépendance, occasion pour son président, Volodymyr Zelensky, de mobiliser une rhétorique patriotique et d'engager d'importantes actions diplomatiques. Toutefois, le dirigeant ukrainien est confronté à d'importants défis, dont l'augmentation des cas de Covid-19, l'intensification de la pression russe et le refus des États européens et des États-Unis de répondre aux attentes de Kiev. Le sommet Union européenne-Ukraine, prévu le 12 octobre prochain, pourrait être l'occasion de réfléchir à ces difficultés et, plus spécifiquement, pour l'Union européenne de clarifier sa position vis-à-vis de son voisin oriental.

## L'IMPACT DE LA PANDÉMIE

En octobre 2020, le [précédent sommet](#) a été le premier de l'Union européenne, depuis le début de la pandémie, à avoir lieu en présence des dirigeants à Bruxelles. À cette occasion, l'Union européenne avait mis l'accent sur la nécessité de coopérer pour lutter contre la pandémie de Covid-19 et promis une aide économique à l'Ukraine alors que la pression sur les services de soins ukrainiens battait son plein. Mais après une troisième vague particulièrement violente, les restrictions ont été quasi inexistantes cet été en Ukraine et Kiev s'est transformée en « capitale de la fête de la pandémie », attirante pour les touristes fuyant des restrictions plus strictes ainsi que pour les visiteurs des pays du Golfe, pour qui les destinations habituelles dans les capitales européennes restaient fermées. Malgré un taux très faible de vaccination en Ukraine, la pandémie était semblait oubliée.

Sans surprise, depuis le début du mois de septembre, le nombre de cas a rapidement augmenté. Outre

l'absence de restrictions, le pourcentage de personnes entièrement vaccinées dans le pays n'était que de 12% à la fin du mois de septembre, soit l'un des taux les plus faibles d'Europe. Cela s'explique en partie par le fait que le gouvernement a eu du mal à conclure des contrats pour l'achat des vaccins, s'appuyant surtout sur les dons des pays européens via l'initiative COVAX et Covishield, mais aussi par un rythme d'inoculation lent, lié à une méfiance de longue date à l'égard des vaccins, et par des luttes politiques au sujet de la stratégie de vaccination et de la désinformation.

Selon le Programme des Nations unies pour le développement, l'Ukraine souffre d'une « [infodémie](#) », de faux récits et des théories du complot se répandant sur les médias sociaux. Le département d'État américain et le service de sécurité ukrainien (SBU) ont accusé les « médias d'État officiels, les sites d'information et les influenceurs sur les réseaux sociaux » russes de contribuer à la désinformation. Mais la Russie n'est pas la seule à blâmer : d'éminents responsables politiques ukrainiens, comme l'ancien président Petro Porochenko, et l'ancienne Première ministre, Ioulia Tymochenko, ont exprimé des doutes quant à la qualité des vaccins achetés par le gouvernement, ce qui a renforcé la méfiance des habitants. La quatrième vague de Covid-19 pourrait être particulièrement sévère à un moment où, dans les pays européens, la vie semble reprendre grâce à des taux de vaccination élevés.

Dans ce contexte épidémiologique difficile, le gouvernement ukrainien a recours à des mesures coercitives. Pour augmenter le taux de vaccination, le gouvernement prévoit de rendre la vaccination obligatoire pour certains emplois publics. En outre, depuis le 23 septembre dernier, le gouvernement a

décidé de placer toutes les régions en « zone jaune », ce qui implique, à défaut d'un public entièrement vacciné, une limitation des manifestations ainsi que des jauges pour les salles de sport et les cinémas.

On peut toutefois se demander si ces mesures peuvent être appliquées à l'ensemble du territoire. Il y a un an, les maires s'étaient déjà fermement opposés aux mesures sanitaires adoptées par le gouvernement. En outre, le coût économique des précédentes restrictions limite la marge de manœuvre, car l'économie ukrainienne s'est contractée de 4,4 % en 2020[1]. Les employés à bas salaire se sont retrouvés sans revenus et les petites et moyennes entreprises ont été durement touchées malgré le soutien de l'Union européenne et de la Banque mondiale.

#### CONTEXTE INTERNE

L'augmentation du nombre de cas de Covid-19 intervient à un moment où la vie politique ukrainienne pourrait connaître d'importants bouleversements. Le président ukrainien est confronté à l'opposition de plusieurs membres de l'élite politique. Le populaire maire de Kiev et ancien champion du monde de boxe, Vitaly Klitschko, est souvent évoqué comme un candidat potentiel à la présidence. Il a intensifié ses critiques à l'encontre de la gestion de la vaccination par Volodymyr Zelensky et a notamment tenté d'acheter des vaccins en utilisant le budget de la municipalité de Kiev pour lancer une campagne indépendante. La quatrième vague du virus pourrait donc donner un nouvel élan aux ambitions de Vitaly Klitschko et remettre en question la position du président.

Si la démission de l'influent ministre de l'Intérieur, Arsen Avakov, peut renforcer le contrôle du président ukrainien sur les forces de police et de sécurité, son départ ne marque pas pour autant la fin de son influence au sein des structures du pouvoir, car il entretient des liens étroits avec des membres du mouvement d'extrême droite, Azov. Après sa démission, des affrontements ont éclaté au cours de l'été entre les membres de ce groupe et les forces de l'ordre. Arsen Avakov pourrait bénéficier d'une plus grande liberté en se positionnant en opposant de l'exécutif. Bien qu'il soit devenu une figure impopulaire,

il a des ressources qui peuvent être mobilisées pour une future candidature.

Le président ukrainien a décidé ces derniers mois d'intensifier sa campagne contre les oligarques. Si personne ne remet en question l'objectif de la démarche, l'approche soulève plusieurs questions. Les mesures ont tout particulièrement visé Viktor Medvedchuk, leader du parti pro-russe 'Pour la vie' : ses chaînes de télévision et ses actifs ont été placés sous sanctions et lui-même a été placé en résidence surveillée. Pour élargir la portée de sa campagne et rejeter les accusations de répression politique, Volodymyr Zelensky a fait adopter un projet de loi « anti-oligarque ». Votée fin septembre, la loi définit juridiquement le terme « oligarque » et impose des restrictions à ceux qui portent cette étiquette (interdiction de privatiser les biens de l'État, d'occuper des fonctions publiques et de financer des partis politiques). Moins de vingt-quatre heures après son adoption, une tentative d'assassinat a visé le principal conseiller et ami du président, Serhiy Shefir, soulignant les risques d'une tempête politique qui s'abattra sur l'Ukraine dans les mois à venir.

Si la nouvelle loi peut sembler constituer une avancée courageuse, elle présente des limites évidentes : elle ne vise pas le contrôle des oligarques sur les médias, qui sont pourtant leur principal outil d'influence. De plus, elle cible les individus plutôt que la structure politique sous-jacente et les clans permettant aux oligarques d'émerger et de consolider leur pouvoir. D'ailleurs, selon une enquête menée par le cabinet de recherche ukrainien Gradus[2], seuls 14% des Ukrainiens pensent que la loi améliorera la situation politique et économique du pays. Enfin, la loi va à l'encontre des principes de séparation des pouvoirs et de l'État de droit inscrits dans la Constitution et elle risque de renforcer les tendances autoritaires de Volodymyr Zelensky. Les critères définissant le terme d'oligarque laissent la place à des interprétations et, partant, à des décisions politiques, pouvant fournir à l'exécutif des outils pour cibler ses opposants. Dans le même temps, il n'est pas certain qu'Ihor Kolomoisky, soutien du président, tombe sous le coup de la loi. Les orientations politiques du président ukrainien pourraient donc alimenter l'instabilité tout en s'attaquant, de manière sélective et incomplète, à l'emprise des oligarques sur la société ukrainienne.

[1] Shevchenko Kyrylo, "Speech by NBU Governor Kyrylo Shevchenko at a Press Briefing on Monetary Policy", 21 January 2021.

[2] Kyiv Post, "Only 14% of Ukrainians believe bill on oligarchs to improve situation in Ukraine", 21 septembre 2021.

En outre, les récentes révélations des « [Pandora papers](#) » ont mis à mal l'image anti-corruption de Volodymyr Zelensky[3]. Slidstvo.info, un projet d'investigation ukrainien, a eu accès à des documents prouvant que le président ukrainien et son entourage possèdent un réseau de sociétés offshore au Belize, dans les îles Vierges britanniques et à Chypre, ainsi que des biens immobiliers à Londres. Ces comptes seraient alimentés par des transferts d'argent provenant de l'oligarque Ihor Kolomoisky. Ces révélations mettent à mal la réelle identité politique du président, qui s'était présenté en 2019 comme un humble comédien et avait fait campagne sur une plateforme anti-corruption. La date de la publication des fuites – quelques semaines après l'adoption de la loi anti-oligarque – risque d'être particulièrement préjudiciable tant au niveau national qu'international.

Les détracteurs du président ukrainien ont ainsi dénoncé le fait que les réformes engagées visaient plutôt à améliorer son score dans les sondages d'opinion. Ces derniers mois, la popularité de Volodymyr Zelensky a augmenté, atteignant 50%, principalement grâce à sa politique contre les oligarques et à son discours patriotique lors du 30e anniversaire de l'indépendance de l'Ukraine[4]. Toutefois, cet effet de rassemblement autour du drapeau (*Rally 'round the flag'*) pourrait s'avérer de courte durée. Il est trop tôt pour évaluer les implications que les « Pandora papers » pourraient avoir sur la popularité du président qui reste tributaire, en grande partie, de l'évolution du conflit avec la Russie. Moscou a une influence directe sur la trajectoire intérieure de l'Ukraine et a augmenté sa pression sur Kiev au cours des derniers mois.

### L'ÉTAT DU CONFLIT AVEC LA RUSSIE

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine s'est intensifié tout au long de l'année 2021. Bien qu'une escalade reste peu probable, la Russie a accentué la pression sur son voisin afin de définir ses « lignes rouges » avec l'Union européenne et les États-Unis.

Rappelons les faits : en avril, l'armée russe a effectué un important mouvement de troupes et de matériel près de la frontière ukrainienne, qui a ramené le conflit dans l'actualité internationale. Selon différentes estimations, entre 80 000 et 120 000 soldats russes ont été mobilisés,

ce qui représente environ 10 à 15% des effectifs militaires de la Russie et jusqu'à un tiers de ses bataillons tactiques. Le porte-parole du ministère américain de la Défense, John Kirby, a indiqué qu'il s'agissait du plus grand déploiement de forces russes le long de la frontière commune avec l'Ukraine depuis 2014 et le début de la guerre. Si le ministre russe de la Défense a annoncé le 22 avril que ses troupes allaient se retirer, ce retrait n'a été que partiel. De plus, dans le Donbass, les combats n'ont pratiquement jamais cessé ces derniers mois. Mi-septembre, quatre soldats ukrainiens ont été tués en moins de trois jours dans l'est du pays, portant le nombre total de soldats ukrainiens tués à 54 depuis le début de l'année 2021, contre un total de 50 l'année dernière. Une escarmouche a également éclaté en mer Noire au début de l'été : la Royal Navy a contesté les revendications russes sur les eaux territoriales au large de la Crimée en naviguant près de la péninsule, ce qui a conduit Moscou à déployer des avions de chasse et des navires de garde-côtes et à affirmer avoir tiré des coups de semonce sur un destroyer britannique.

La rhétorique entourant ces événements n'a guère contribué à apaiser les tensions. Dmitry Kozak, haut fonctionnaire russe, a affirmé que le lancement d'une action militaire par Kiev « serait le début de la fin de l'Ukraine » et s'est engagé à défendre les citoyens russes en Ukraine orientale « même s'il y a un Srebrenica ». En outre, Vladimir Poutine a [publié un long essai](#) intitulé « Sur l'unité historique des Russes et des Ukrainiens », interprété comme une tentative de légitimer les revendications russes sur l'Ukraine. Il y affirme notamment que les Russes et les Ukrainiens constituent « un seul peuple », soulignant que l'Ukraine est située sur des terres historiquement russes et que la souveraineté ukrainienne reste dépendante de son voisin. Son homologue ukrainien a répondu en déclarant avec sarcasme que si l'Ukraine et la Russie ne faisaient qu'un, « il y aurait un drapeau jaune-bleu au-dessus de la Douma ». Le président ukrainien a également intensifié sa rhétorique contre les actions de la Russie devant l'Assemblée générale des Nations unies, il a accusé Moscou d'un « crime international » et a averti qu'une guerre totale avec Moscou était possible.

Malgré les avertissements répétés concernant l'imminence d'une nouvelle offensive russe contre l'Ukraine au cours des derniers mois, une telle perspective reste

[3] OCCRP, "Pandora Papers. Reveal Offshore Holdings of Ukrainian President and his Inner Circle", 3 octobre 2021.  
[4] Ukrinfo, "Zelensky gets 45% approval rating from Ukrainians", 27 juillet 2021

actuellement peu probable pour plusieurs raisons. Tout d'abord, alors que les interventions militaires du Kremlin en Ukraine, ainsi qu'en Syrie, ont reposé sur un élément de surprise, le déploiement militaire de Moscou en avril a été largement médiatisé, les médias russes, mais aussi occidentaux, pouvant s'approcher des installations militaires. Il est difficile d'imaginer que la Russie aurait laissé la porte ouverte aux yeux de tous si elle prévoyait une offensive militaire de grande envergure. De plus, par rapport à 2014, une opération russe serait plus coûteuse (l'armée ukrainienne est mieux préparée et équipée, l'Europe et les États-Unis peuvent adopter des sanctions supplémentaires) et aucun objectif ne permet de contrebalancer de tels coûts. La prise de contrôle du canal du Nord pour résoudre la pénurie d'eau en Crimée est souvent évoquée comme une cible potentielle pour la Russie. Cependant, d'autres options pour résoudre le problème de l'eau sont beaucoup moins risquées et coûteuses[5]. C'est pourquoi, depuis le début de la guerre, Moscou a essayé de conserver le territoire occupé et de parvenir à un règlement en sa faveur plutôt que de s'emparer de nouveaux territoires.

Enfin, la population russe ne semble pas disposée à voir son pays s'engager dans une nouvelle campagne de politique étrangère coûteuse. En 2014, l'annexion de la Crimée avait procuré un regain de popularité massif au chef du Kremlin. Actuellement, selon le centre de sondage indépendant Levada, l'inflation et la pauvreté sont au centre des préoccupations des Russes. En août, jusqu'à 66% de la population jugeait qu'un meilleur niveau de vie était plus important que le fait d'être une grande puissance – c'est le chiffre le plus élevé depuis le début des années 2000. Compte tenu de ces facteurs, la multiplication des rapports alarmants sur les futures actions militaires russes pourrait être contre-productive. De tels avertissements contribuent à l'instabilité et masquent les véritables significations de l'intensification de la pression exercée par la Russie.

Le renforcement militaire de la Russie pourrait être mieux interprété à travers le prisme de la communication stratégique. Selon les responsables russes, Moscou a renforcé sa présence militaire en avril pour dissuader l'Ukraine de lancer une offensive dans le Donbass. Cet

argument est peu convaincant. L'Ukraine n'a toujours pas les moyens militaires de passer à une posture offensive et n'a pas indiqué qu'elle souhaitait le faire. En rassemblant des troupes près de ses frontières avec l'Ukraine, Moscou a plutôt cherché à transmettre un message à l'administration Biden quant aux « lignes rouges ». Ce message a été repris dans le discours de Vladimir Poutine devant l'Assemblée, prononcé la veille de l'annonce du retrait des troupes par le ministre de la Défense.

Joe Biden, alors candidat, s'était positionné comme un fervent partisan de l'Ukraine, indiquant son désir d'augmenter l'aide américaine à Kiev. Toutefois, un changement de l'actuel *statu quo* constitue l'une des lignes rouges de Moscou, la deuxième « ligne rouge » étant liée à l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN. Volodymyr Zelensky a fait pression sur la nouvelle administration américaine pour qu'elle accepte la demande de son pays de bénéficier d'un plan d'action pour l'adhésion, la voie à suivre pour devenir membre de l'Alliance. Cette perspective est jugée inacceptable par le Kremlin. Fin septembre, Vladimir Poutine a réaffirmé lors d'un entretien avec le dirigeant biélorusse Alexandre Loukachenko que « l'expansion potentielle de l'infrastructure de l'OTAN sur le territoire ukrainien » serait considérée comme « le franchissement des lignes rouges de la Russie »[6]. Par son renforcement militaire et sa rhétorique agressive, le Kremlin a fait savoir qu'il était capable et prêt à agir en cas de rapprochement entre l'Ukraine et l'OTAN.

#### QUEL RÔLE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

Dans le contexte d'une difficile situation interne et de vives tensions avec la Russie, le président ukrainien a cherché à rallier le soutien des États européens par des efforts diplomatiques. Toutefois, les États-Unis et l'Union européenne ont adopté des positions qui ne semblent pas à la hauteur des attentes de Kiev. Volodymyr Zelensky a exprimé son mécontentement et a cherché à développer des liens avec de nouveaux partenaires, notamment la Turquie. Le sommet Union européenne -Ukraine du 12 octobre intervient à un moment charnière dans les relations bilatérales.

À la suite de l'escalade militaire de la Russie au mois d'avril, Volodymyr Zelensky a réaffirmé le souhait de

[5] Rob Lee, "Russia's coercive diplomacy: why did the Kremlin mass its forces near Ukraine this Spring?", *Foreign Policy Research Institute*, 23 août 2021.

[6] Reuters, "Kremlin says NATO expansion in Ukraine is a 'red line for Putin'", 27 septembre, 2021.

l'Ukraine de devenir membre tant de l'Union européenne que de l'OTAN. Il a notamment cherché à obtenir des engagements clairs de la part des États occidentaux. Le 17 mai, l'Ukraine a lancé, conjointement avec la Moldavie et la Géorgie, une initiative tripartite pour « structurer les consultations vis-à-vis de l'intégration européenne ». Cette initiative est conforme à l'opinion du président ukrainien selon laquelle « l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne ne devrait plus être hypothétique » et « devrait être tranchée avant la fin de la décennie ». En outre, le président ukrainien a insisté sur la légitimité de l'Ukraine à devenir membre de l'OTAN, cherchant à présenter son pays non comme un poids, mais comme un atout : « Un grand pays, le plus grand territoire d'Europe, avec une population qui a survécu à plusieurs guerres. » Il a fait pression sur les dirigeants français et américain pour qu'ils répondent clairement « oui » ou « non » à la demande de Kiev concernant l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN : « Si vous voulez que la Russie se renforce, n'acceptez pas l'Ukraine », car sans l'Ukraine « l'OTAN sera perdante »[7]. De plus, à la veille de l'anniversaire de l'indépendance, Volodymyr Zelensky a lancé la Plateforme de Crimée, une initiative destinée à remettre l'annexion de la péninsule par la Russie à l'ordre du jour international, à unir les efforts pour s'opposer à la mainmise russe et à mobiliser le soutien de l'Occident. Les célébrations ont également été l'occasion pour lui de souligner les liens historiques de Kiev avec l'Europe, la contribution de l'Ukraine à la Seconde guerre mondiale et de légitimer ainsi ses revendications d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN.

Malgré les demandes répétées de Kiev, aucune promesse et aucun calendrier n'ont été fixés par Bruxelles et Washington. Ces derniers mois, Joe Biden s'est surtout concentré sur le retrait des troupes américaines d'Afghanistan, événement qui a suscité des doutes à Kiev quant à l'engagement de Washington envers ses partenaires. De plus, Joe Biden n'a pas encore désigné d'ambassadeur en Ukraine. Lorsqu'on lui a demandé directement de répondre aux demandes d'adhésion de Kiev à l'Alliance transatlantique, le Président américain a modéré les propos de son homologue : « Cela reste à voir. »[8] En Europe, la France est restée silencieuse face aux appels du président ukrainien concernant l'adhésion à l'Union européenne. Emmanuel Macron a exprimé la

volonté de maintenir un dialogue avec Moscou, surtout après la « crise des sous-marins », comprise à Paris comme une preuve supplémentaire que l'Union européenne doit maintenir un cap indépendant vis-à-vis des États-Unis. En outre, la chancelière allemande Angela Merkel et le président français n'ont pas assisté à la plateforme de Crimée, à la grande frustration des dirigeants ukrainiens.

Plus important encore, malgré l'opposition répétée de Volodymyr Zelensky, l'Allemagne et les États-Unis ont conclu un accord pour permettre la finalisation du gazoduc Nord Stream 2, qui contourne l'Ukraine et expose le pays à des coupures d'énergie. Pour les dirigeants ukrainiens, le gazoduc représente une « arme géopolitique dangereuse »[9], même si les États-Unis et l'Allemagne ont tenté d'apaiser les inquiétudes en s'engageant à agir contre la Russie si elle cherchait à utiliser l'approvisionnement en gaz comme un outil de pression politique sur Kiev et en garantissant le remboursement des frais de transit du gaz que Kiev perdra jusqu'en 2024. Néanmoins, il est indéniable que l'aboutissement du chantier [Nord Stream 2](#) accroît le pouvoir de négociation de Gazprom et représente une victoire symbolique pour Moscou. Le feu vert donné au gazoduc par l'administration Biden a montré que les États européens feraient passer leur intérêt avant celui de Kiev. Volodymyr Zelensky s'est retrouvé encore plus humilié lorsque des fuites, publiées dans les médias, ont indiqué que l'administration Biden lui avait demandé de ne pas exprimer sa colère contre la construction du gazoduc, car cela pourrait nuire à leur relation bilatérale. À son tour, l'Ukraine a exprimé sa déception à l'égard des politiques des États européens, ainsi que des États-Unis. Volodymyr Zelensky a dénoncé le manque de soutien militaire et n'est pas resté silencieux après la décision américaine de feu vert à la finalisation de la construction de Nord Stream 2. Selon le dirigeant ukrainien, ce feu vert est « une grave erreur », « une perte pour les États-Unis et une perte personnelle pour le président Biden ». Le ministre ukrainien des Affaires étrangères, Dmytro Kuleba, a qualifié l'achèvement du gazoduc de « défaite de la diplomatie américaine ». Frustré, il a noté que l'Ukraine « a appris après un certain nombre d'amères leçons que les promesses occidentales sont susceptibles de ne pas être tenues. Nous ne croyons plus aux promesses »[10]. En outre, Oleksiy Danilov, secrétaire du Conseil de sécurité nationale et de défense

[7] Ukrinform, "Zelensky: Without Ukraine, NATO will be losing and EU – weakening. Zelensky: Without Ukraine, NATO will be losing and EU – weakening", 10 septembre 2021  
[8] Christian Datoc, "'It remains to be seen': Biden says 'school's out' on Ukraine joining NATO", 15 juin 2021.  
[9] Deutsche Welle, "Ukraine: Nord Stream 2 a 'dangerous geopolitical weapon'", 22 août 2021.

de l'Ukraine, a affirmé que l'Allemagne et la France devaient se sentir responsables de l'occupation de la Crimée et de 20% du territoire géorgien, car la Russie a été enhardie par la réticence de ces deux Etats à étendre l'adhésion à l'OTAN à Tbilissi et à Kiev. Une telle rhétorique dure peut trouver un écho au niveau national et contribuer à renforcer la popularité du président ukrainien, mais il est peu probable qu'elle incite les États européens à répondre aux demandes pressantes de l'Ukraine.

Par conséquent, au cours des derniers mois, le président ukrainien a cherché à développer des liens avec des acteurs tiers – ni la Russie, ni l'Europe, ni les États-Unis – afin d'engager une voie plus indépendante. Il s'est notamment tourné vers la Turquie, dont le président l'a accueilli à Ankara pendant l'escalade avec la Russie au mois d'avril, approuvant les aspirations de Kiev à adhérer à l'OTAN et signant une déclaration en vingt points pour soutenir la candidature ukrainienne. Si la Turquie veille à ne pas fâcher Moscou en soutenant trop ouvertement l'Ukraine et si, par exemple, le président turc n'a pas assisté à la Plateforme de Crimée, ce dernier a néanmoins rappelé aux dirigeants mondiaux, lors de son [récent discours](#) devant l'Assemblée générale des Nations unies, que la Turquie « attache de l'importance à la protection de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Ukraine, y compris de la Crimée, dont nous ne reconnaissons pas l'annexion ». Cette relation est fondée sur des intérêts mutuels. Elle représente un moyen pour le dirigeant turc d'obtenir un levier supplémentaire dans sa relation de concurrence et de coopération avec la Russie et d'envoyer à l'Europe et aux États-Unis le signal que la Turquie fait toujours partie du monde occidental.

Le président turc cherche aussi à accroître sa popularité sur le plan intérieur en faisant connaître son soutien aux Tatars de Crimée et en démontrant ses préoccupations à l'égard de la diaspora turque. Il soutient l'industrie de la défense turque en vendant à Kiev des drones armés, Bayraktar TB2, utilisés notamment dans le Haut-Karabagh et à Idlib[11]. Un centre commun de formation et de maintenance pour ces drones sera établi en Ukraine. De son côté, l'Ukraine fournit à Ankara des moteurs d'hélicoptères et de drones, ainsi que des technologies de défense sensibles qui font défaut à la Turquie. Les deux acteurs visent également à contrer la Russie en

mer Noire. En outre, Kiev a également salué la main tendue de la Chine ces derniers mois : en juillet, Kiev a signé un accord pour recevoir des prêts chinois pour des infrastructures. À noter que l'Ukraine a retiré sa signature d'un appel condamnant les actions de la Chine contre les Ouïgours et que Volodymyr Zelensky a fait l'éloge du Parti communiste chinois le 1er juillet, jour du 100e anniversaire de sa création[12].

Dans ce contexte, le sommet Union européenne-Ukraine représente une occasion pour les deux parties de clarifier leurs positions. L'Union européenne donne l'impression d'avoir laissé l'Ukraine « pour toujours dans la salle d'attente », selon les mots du président ukrainien, et elle doit trouver un moyen de rassurer Kiev. Les promesses européennes sont-elles encore constructives ? Et son pouvoir de négociation incitant aux réformes est-il toujours entendu et influent ? L'aide économique de l'Union européenne [reste pourtant importante](#) : plus de 15 milliards € de subventions et de prêts et plus de 205 millions € pour les investissements depuis 2014, un accès préférentiel au marché unique et 980 millions € pour aider à lutter contre la pandémie de Covid-19. Ce soutien reste insuffisant pour pousser Kiev à entreprendre de nouvelles réformes coûteuses. Le fait que l'Ukraine ait reçu plus d'aide économique que les pays d'Europe centrale et orientale avant leur adhésion à l'Union européenne, tout en mettant en œuvre moins de la moitié des réformes adoptées par ces mêmes pays, soulève des questions quant à l'approche européenne[13]. La conviction que Bruxelles ne veut pas approfondir ses liens avec l'Ukraine, quels que soient les progrès réalisés en matière de réformes, semble désormais ancrée dans l'esprit des décideurs à Kiev. Bruxelles est à court de mesures incitatives. L'achèvement du gazoduc Nord Stream 2 a encore confirmé cette conviction.

S'il est peu probable que le sommet débouche sur des changements majeurs, il reste à espérer qu'il puisse contribuer à marquer le début d'une nouvelle phase dans les relations. Il peut, par exemple, contribuer à dépasser la question liée à Nord Stream 2 et à atténuer quelque peu la déception de l'Ukraine par un dialogue renforcé. L'accroissement du soutien européen dans la lutte contre la pandémie, notamment pour promouvoir la vaccination, peut jouer un rôle positif dans le réchauffement des liens.

[10] Vladimir Socor, "Kyiv Airing Disappointment With Western Policies", 16 septembre 2021.

[11] Ukrinform, "Ukraine to buy four more Bayraktar TB2 strike drones from Turkey – Commander-in-Chief?", 13 septembre 2021

[12] Christian Mamo, "Cold shouldered by Brussels, Ukraine and Turkey find common cause", Emerging Europe, 14 juillet 2021

Le sommet sera suivi du [6e sommet du Partenariat oriental en décembre 2021](#), où l'Union européenne présentera ses nouvelles propositions de coopération avec les six États du [Partenariat oriental](#), comme le renforcement des institutions démocratiques, l'augmentation du commerce, le soutien à la croissance et à l'emploi la transition écologique et numérique et la promotion d'une société équitable, égalitaire et inclusive. On peut douter que ces objectifs trouvent un écho auprès d'États comme la Géorgie, où la démocratie semble à la peine, ou comme l'Azerbaïdjan autocrate. Néanmoins, ce sommet revêt une importance particulière car il pourrait ouvrir la voie à une meilleure compréhension entre les deux parties lors de la réunion du partenariat oriental au mois de décembre et permettre de trouver de nouveaux terrains d'entente sur des objectifs futurs, ainsi que de réajuster plus finement les attentes des deux parties.

Trente ans après son indépendance, l'Ukraine est confrontée à un environnement difficile sur de multiples fronts. Alors que l'Union européenne cherche à devenir un acteur géopolitique, il est temps de sortir de l'ambiguïté qui a caractérisé, dans une large mesure, sa politique envers son voisin oriental au cours des dernières décennies.

---

### Milàn Czerny

Deuxième année MPhil en études russes et est-européennes à l'Université d'Oxford. Ses travaux sont parus notamment dans *Le Monde*, *Haaretz*, la *Fondation pour la recherche stratégique*, *NATO journal of Strategic Communications*. Il contribue régulièrement au Groupe d'études géopolitiques.

[13] *Kataryna Wolczuk et Darius Žeruolis*, " [Rebuilding Ukraine An Assessment of EU Assistance](#)", *Chatham House*, août 2018

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

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.