



HAL
open science

Un changement de paradigme ? L'Union européenne et l'Eurasie depuis la guerre en Ukraine

Laure Delcour

► **To cite this version:**

Laure Delcour. Un changement de paradigme ? L'Union européenne et l'Eurasie depuis la guerre en Ukraine. Les Études du CERI, 2024, Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2023, 273-274, pp.37-41. 10.25647/etudesduceri.273-274.06 . hal-04459373

HAL Id: hal-04459373

<https://hal.science/hal-04459373>

Submitted on 15 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Un changement de paradigme ?

L'Union européenne et l'Eurasie depuis la guerre en Ukraine

par Laure Delcour

Pour l'Union européenne, l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le 24 février 2022, est une rupture majeure. En quelques semaines, l'agression russe transforme profondément le rapport de l'Union à son environnement régional et à sa propre intégration. Elle suscite d'abord une unité nouvelle face à un pays agresseur qui, pour l'UE, fait désormais figure de menace pour le continent dans son ensemble. Elle impose également à l'UE de « faire un saut quantique »¹, en la contraignant à repenser son approche, son action et sa boîte à outils dans des politiques fondamentales, notamment celles de la défense, de l'énergie et de l'élargissement.

Cet article analyse les répercussions de la guerre en Ukraine au prisme des liens de l'Union européenne avec les pays d'Eurasie, en particulier ceux qui sont inclus dans le Partenariat oriental. En effet, alors que les liens avec la Russie et le Bélarus sont rompus, c'est d'abord dans sa relation à ces pays – les plus affectés par l'invasion russe – que l'UE procède à un véritable changement de paradigme. Celui-ci induit un horizon géographique inédit pour la construction européenne, désormais appelée à s'étendre à plusieurs pays d'ex-URSS, et engendre de nouvelles ambitions européennes en matière de sécurité et de connectivité dans la région.

Exclusion, désagrégation des liens et sanctions vis-à-vis de la Russie et du Bélarus

Si la guerre en Ukraine renforce considérablement l'implication de l'UE en Eurasie, elle la conduit également à exclure le pays agresseur et son allié bélarusse de ses projets. Au-delà d'une condamnation ferme et immédiate de l'invasion russe, l'UE a adopté depuis février 2022 onze ensembles de sanctions destinées à affaiblir l'économie russe en la privant d'accès aux technologies, marchés et capitaux européens, et à limiter sa capacité à mener une guerre en Ukraine. D'une ampleur sans précédent, des sanctions telles que la fermeture de l'espace aérien, des routes et des ports européens aux transporteurs russes, les interdictions ciblées d'importations (dont le pétrole brut) ou d'exportations ont pour effet de réduire considérablement les échanges commerciaux et les liens entre l'UE et la Russie ; les importations européennes depuis la Russie ont ainsi chuté de 81 % entre février 2022 et septembre 2023, alors que les exportations de l'UE vers la Russie diminuaient de 62 %². Le Bélarus, qui a suspendu sa participation au Partenariat oriental de l'UE en juin 2021, se voit également imposer de nouvelles sanctions (restrictions commerciales, interdiction des transactions avec la Banque centrale bélarusse) en raison de son implication dans l'invasion de l'Ukraine voisine.

¹ Conseil de l'Union européenne, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », 4 mai 2022, p. 2, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-COR-1/fr/pdf>

² Eurostat, « EU trade with Russia : latest developments », novembre 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=558089#Latest_developments

Surtout, les deux pays sont bannis des nouveaux formats de coopération paneuropéenne, à l'instar de la Communauté politique européenne (CPE) lancée en mai 2022 à l'initiative de la France. Celle-ci entend renforcer la coordination entre Etats européens en matière de sécurité, de transport ou d'énergie, par un dialogue informel dépassant la seule UE et le cadre de ses politiques. L'exclusion de la Russie et du Bélarus contraste avec la dynamique d'intégration renforcée des autres pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud (en particulier l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, mais aussi, dans une moindre mesure, l'Arménie) au sein de forums paneuropéens, comme la Communauté politique européenne, et surtout avec l'UE.

Une impulsion inattendue au processus d'élargissement à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie

Quatre jours après l'invasion russe, l'Ukraine, suivie par la Géorgie et la Moldavie, dépose une demande d'adhésion à l'Union européenne. Cette candidature s'inscrit dans la lignée d'aspirations exprimées depuis de longues années (dès la fin des années 1990 pour l'Ukraine) et réitérées depuis la signature des accords d'association en 2014. Pour les trois pays, l'agression de la Russie rend indispensable une intégration à l'Union européenne, qu'ils perçoivent comme un ancrage irréversible dans les structures occidentales, et donc comme une garantie pour leur future sécurité.

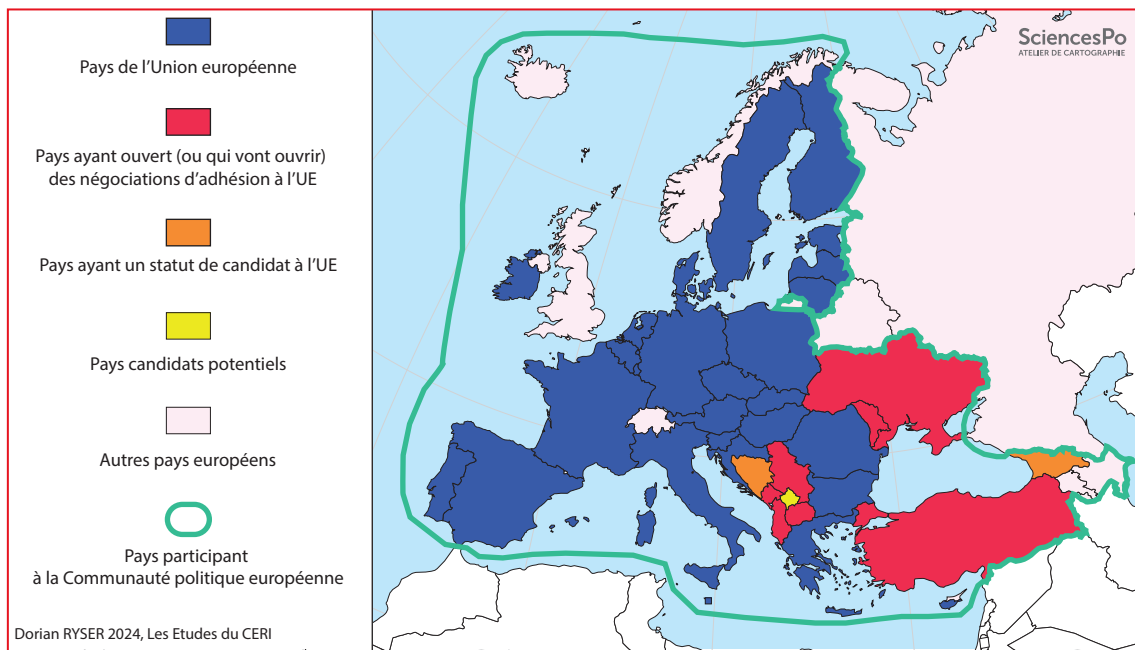
Pour l'Union européenne, ces candidatures interviennent alors que le processus d'élargissement est bloqué depuis de nombreuses années. Conséquence de la « fatigue de l'élargissement » éprouvée dans plusieurs Etats membres d'Europe de l'Ouest, la pause décrétée dans ce processus au milieu des années 2000 écarte toute nouvelle adhésion au-delà de celle des Balkans occidentaux, promise depuis 2003. Dès lors, ni la Politique européenne de voisinage (PEV) ni le Partenariat oriental, créés en 2004 et 2009 pour les anciennes républiques soviétiques d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud, n'envisageaient de perspective d'intégration à l'UE. Jusqu'à l'agression russe, l'Union avait refusé de donner suite aux aspirations géorgiennes, moldaves et ukrainiennes, préférant mettre l'accent sur la nécessaire mise en œuvre des accords d'association et le maintien d'un cadre unique – le Partenariat oriental – pour six pays dont trois (l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Bélarus) ne souhaitaient pas rejoindre l'UE.

Dans ce contexte, la décision d'accorder à l'Ukraine (ainsi qu'à la Moldavie) le statut de candidat à l'UE et de reconnaître la Géorgie comme un candidat potentiel, prise à l'unanimité au Conseil européen en juin 2022, est un tournant fondamental, tant dans la politique de voisinage que dans la politique d'élargissement. Inimaginable quelques semaines avant l'invasion russe, cette rupture témoigne d'une prise de conscience inédite des enjeux sécuritaires aux frontières de l'UE et d'un « réveil géopolitique »³ de l'Europe. Elle suscite une entente nouvelle entre les Etats membres de l'UE sur des questions qui, traditionnellement, les divisaient profondément, à l'instar de l'élargissement. En identifiant clairement l'objectif final des relations avec les Etats associés – leur intégration dans l'UE –, le Conseil européen de juin 2022 trace une toute nouvelle trajectoire pour des pays inclus depuis le début des années 2000 dans une politique sans finalité affichée. La recommandation de la

³ Discours du Haut Représentant Joseph Borrell devant le Parlement européen, Strasbourg, 22 février 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-pleinary-speech-high-representative-josep-borrell-one-year-russia's-invasion-and-war_en

Commission européenne, en novembre 2023, d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Ukraine et la Moldavie et d'accorder le statut de candidat à la Géorgie (en dépit d'une réalisation partielle des réformes demandées) semble également présager d'une accélération du calendrier d'intégration, qui contraste avec les retards et l'imprévisibilité du processus d'adhésion des Balkans occidentaux jusqu'en 2022. Si, dans ce processus, la situation de la Géorgie (longtemps louée par l'UE comme le « bon élève » du Partenariat oriental) est plus ambivalente que celle des deux autres pays associés, l'octroi du statut de candidat, lors du Conseil européen des 14-15 décembre 2023, est un signal fort adressé tant à un gouvernement responsable d'un net recul démocratique, qu'à une population qui aspire fortement à rejoindre l'Union. L'UE montre ainsi que la Géorgie peut, si elle réalise des réformes politiques, rejoindre la Moldavie et l'Ukraine dans le processus d'intégration.

Carte 4
L'Europe en 2023



Un engagement accru dans la sécurité et la résolution des conflits en Europe de l'Est et au Caucase du Sud

Pour l'Union européenne, la guerre menée par la Russie en Ukraine menace la sécurité de l'ensemble du continent pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les hostilités pourraient s'étendre à d'autres pays d'Eurasie, par suite d'un incident intentionnel ou non ; c'est notamment le cas autour de la mer Noire, en raison de la proximité entre les théâtres d'opération du sud de l'Ukraine et des pays membres de l'OTAN (Bulgarie, Roumanie ou Turquie). L'invasion russe induit également des risques majeurs de déstabilisation des pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud, à la fois fragiles sur le plan intérieur et vulnérables aux stratégies d'influence de la Russie. La Moldavie se trouve dans une situation particulièrement précaire, en raison du risque d'une polarisation intérieure accrue (l'opinion publique nationale étant depuis longtemps divisée sur l'orientation de la politique étrangère du pays) et de la menace d'une résurgence du conflit en Transnistrie, dont le sort – comme l'ont clairement indiqué les dirigeants militaires russes – est étroitement lié aux développements militaires

dans le sud de l'Ukraine. Troisièmement, la guerre de la Russie en Ukraine a aussi des effets majeurs – même s'ils sont indirects – sur d'autres conflits de l'espace postsoviétique, notamment le Haut-Karabakh. Délaissé par la Russie qui s'était pourtant désignée comme garante du cessez-le-feu de novembre 2020 entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, le Haut-Karabakh a fait l'objet d'attaques azerbaïdjanaises avant d'être coupé de l'Arménie par le blocage azerbaïdjanais du corridor de Latchine à partir de fin 2022, puis repris en totalité par l'Azerbaïdjan en septembre 2023. Ainsi, la guerre russe se répercute bien au-delà de l'Ukraine et elle a de profondes implications pour l'ensemble de l'Eurasie, en particulier sur son flanc occidental.

Pour pallier une déstabilisation de l'ensemble de la région, l'UE a renforcé de manière substantielle son implication sécuritaire, en conjuguant dans sa boîte à outils continuité et changements radicaux. Déjà impliquée dans la résolution des conflits de la région (par exemple dans le cadre des pourparlers de Genève pour les conflits en Géorgie), l'UE s'est engagée dans de nouvelles tentatives de médiation, en particulier dans le conflit du Haut-Karabakh où elle ne jouait jusqu'alors aucun rôle. Amorcés dès la fin 2021 au plus haut niveau politique, sous les auspices du président du Conseil européen Charles Michel, les efforts de l'UE se sont accentués après l'invasion de l'Ukraine, dans un contexte marqué par une éclipse de la Russie et des incursions de l'Azerbaïdjan sur le territoire internationalement reconnu de l'Arménie.

Si l'offensive azerbaïdjanaise de septembre 2023 et la capitulation des Arméniens du Haut-Karabakh ont porté un coup d'arrêt aux rencontres organisées sous l'égide de l'UE, celle-ci reste impliquée dans le conflit entre les deux pays par une mission conduite dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Après l'envoi d'observateurs fin 2022, elle a initié début 2023 une mission civile en Arménie, dans le but de renforcer la sécurité dans les zones frontalières avec l'Azerbaïdjan. Bien que l'UE recoure aux missions civiles PSDC en Eurasie depuis les années 2000 pour soutenir les pays partenaires dans la gestion de crises, plusieurs d'entre elles ont ainsi été lancées ou renforcées depuis la guerre en Ukraine. En avril 2023, l'UE a ainsi mis en place une mission civile pour renforcer les structures de gestion des crises et améliorer la lutte contre les menaces hybrides en Moldavie. Afin d'épauler les autorités ukrainiennes dans les enquêtes sur les crimes de guerre, l'UE a également revu le mandat de la mission lancée en 2014 pour appuyer la réforme du secteur de la sécurité.

Mais ce sont surtout la fourniture de matériel militaire à l'Ukraine et l'appui apporté à la défense du pays, dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix créée en 2021⁴, qui constituent le changement le plus significatif dans l'approche européenne. En livrant pour la première fois des armes à un pays tiers, l'Union rompt en effet avec des décennies de puissance exclusivement civile. Les discussions sur la fourniture d'armes non létales à l'Arménie, dont l'intégrité territoriale est menacée par son voisin azerbaïdjanais, témoignent de l'ampleur de ce changement⁵.

⁴ L'Ukraine a bénéficié de 4,6 milliards d'euros dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix et l'UE s'est engagée à débloquer 20 milliards supplémentaires au cours des cinq prochaines années. Conseil de l'Union européenne, « Ammunition for Ukraine : Council agrees 1 billion support under the European Peace Facility », 13 avril 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/13/ammunition-for-ukraine-council-agrees-1-billion-support-under-the-european-peace-facility/>

⁵ Service européen pour l'action extérieure, « EU-Armenia : joint press release on the Second Political and Security Dialogue », 15 novembre 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-armenia-joint-press-release-second-political-and-security-dialogue_en ; « EU commits 20 billion to Ukraine's defence », *Le Monde*, 20 juillet 2023, https://www.lemonde.fr/en/european-union/article/2023/07/20/eu-commits-20-billion-to-ukraine-s-defense_6060897_156.html

Une attention renforcée aux problématiques de connectivité

Enfin, la guerre en Ukraine élève au premier rang des préoccupations européennes la connectivité (c'est-à-dire les liaisons de transport et les réseaux énergétiques et numériques), priorité identifiée depuis déjà plusieurs années⁶. L'Eurasie est en effet un carrefour central pour relier l'Europe aux marchés asiatiques, objectif clé de l'UE en matière de connectivité. Cependant, l'agression russe change la problématique pour l'Union, en la conduisant à développer de nouveaux outils et à lancer de nouveaux partenariats. Ainsi, dans le cadre de sa stratégie de diversification des sources d'énergie et de réduction des importations d'hydrocarbures russes, l'UE a signé à l'été 2022 un accord prévoyant le doublement des importations de gaz azerbaïdjanais avant 2027. De la même manière, l'UE prévoit la construction d'un câble internet sous-marin la reliant, via la mer Noire, au Caucase du Sud afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de la Russie, par laquelle transitent actuellement les infrastructures de communication.

*

* *

Ainsi, la guerre en Ukraine redessine-t-elle les relations de l'UE avec les pays ex-soviétiques, en conjuguant la mise au ban de la Russie et du Bélarus avec une dynamique d'intégration et de coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud. Ces changements rapides mais durables questionnent les politiques mises en place par l'UE dans la région depuis une vingtaine d'années, en premier lieu la politique de voisinage et le Partenariat oriental, désormais scindé entre pays candidats et pays non candidats à l'adhésion. Ils appellent à un renouvellement en profondeur des cadres et des ressorts de l'action européenne dans la région, en lien avec l'impulsion nouvelle donnée aux politiques de l'UE en matière de défense et d'énergie.

Cet élan nouveau provoqué par l'invasion russe de l'Ukraine reste toutefois fragile, car soumis aux évolutions internes à l'UE. Depuis le début de la guerre, l'opinion publique européenne soutient largement les mesures prises par l'Union pour aider l'Ukraine, que ce soit l'aide humanitaire (88 % d'opinions favorables au printemps 2023), l'accueil des réfugiés (86 %) ou la livraison d'armes (64 %)⁷. L'appui des citoyens européens à la réduction de la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie (82 %), à la PSDC (77 %) et au renforcement des capacités de l'UE en matière de production d'équipement militaire (69 %) est tout aussi massif. Enfin, 71 % des citoyens européens sont favorables à l'entrée de nouveaux pays dans l'UE⁸. Cependant, la voix exprimée par les citoyens sur des thématiques spécifiques pèse peu au regard de la place prédominante des États membres sur des sujets tels que l'élargissement, l'énergie ou la défense. C'est donc aux gouvernements européens (en place ou prochainement élus) qu'il reviendra de prendre les décisions fondamentales pour concrétiser les avancées ébauchées depuis 2022.

⁶ Commission européenne, « Connecting Europe and Asia : building blocks for an EU strategy », JOIN(2018) 31 final, 19 septembre 2018, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf

⁷ Union européenne, « Standard Eurobarometer », n° 99, printemps 2023, https://data.europa.eu/data/datasets/s3052_99_4_std99_eng?locale=en

⁸ Bertelsmann Stiftung, « Under pressure : the war in Ukraine and European public opinion », 12 octobre 2022, <https://globaleurope.eu/europes-future/under-pressure-the-war-in-ukraine-and-european-public-opinion/>

Pour citer ce chapitre : Laure Delcour, « Un changement de paradigme ? L'Union européenne et l'Eurasie depuis la guerre en Ukraine », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 273-274, février 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].