



**HAL**  
open science

# L'Union européenne et ses voisins de l'Est : entre inclusion et exclusion

Laure Delcour

## ► To cite this version:

Laure Delcour. L'Union européenne et ses voisins de l'Est : entre inclusion et exclusion. Bayram Balci (dir.). Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2025, Les Etudes du CERI n°284-285, , pp.52-57, 2026, <10.25647/etudesduceri.284-285.08>. <hal-05517255>

**HAL Id: hal-05517255**

**<https://hal.science/hal-05517255v1>**

Submitted on 18 Feb 2026

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 CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

## **L'Union européenne et ses voisins de l'Est : entre inclusion et exclusion** *par Laure Delcour*

L'invasion à grande échelle de l'Ukraine en février 2022 a suscité un « mouvement tectonique »<sup>1</sup> sur le continent. En conduisant Etats et organisations régionales à repenser leur identité et leur politique étrangère, elle a profondément remodelé les dynamiques d'intégration et les ancrages politiques et sécuritaires en Eurasie.

La relation entre l'Union européenne et les pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud est au cœur de ces bouleversements. Le déplacement du collège des commissaires européens à Kiev, en février 2023, est sans doute le symbole le plus puissant du changement de paradigme dans l'approche européenne d'un « voisinage » dont l'UE cherchait jusqu'alors à se rapprocher sans pour autant l'intégrer<sup>2</sup>.

Ce chapitre se propose d'analyser les transformations de la relation entre l'UE et ses voisins de l'Est (Russie et pays du Partenariat oriental<sup>3</sup>), en mettant au jour la complexité des dynamiques d'inclusion et d'exclusion à l'œuvre depuis 2022. Il souligne le caractère fluctuant et encore largement incertain de l'intégration européenne pour les pays de la région aspirant à rejoindre l'Union.

### **La Russie et le Bélarus exclus des projets et de l'espace européens**

Si la guerre en Ukraine a considérablement renforcé l'engagement de l'Union européenne en Eurasie, elle l'a également conduite à exclure le pays agresseur et son allié de ses projets dans cette région et, plus récemment, à fermer encore davantage son espace à la Russie et au Bélarus, perçus comme des sources de menaces pour le continent dans son ensemble.

En 2025, l'Union et ses Etats membres ont continué de répliquer à l'agression de l'Ukraine en renforçant les sanctions vis-à-vis des deux pays, timidement initiées en 2014 et étendues à partir de 2022. Le dix-neuvième train de sanctions, adopté le 23 octobre 2025, interdit les importations de gaz naturel liquéfié russe dans l'UE et instaure de nouvelles interdictions d'exportation, tout en étendant les restrictions d'exportation aux entités qui fournissent des biens et des technologies à double usage ainsi que les sanctions déjà adoptées à soixante-neuf individus et cinq banques supplémentaires. Les sanctions à l'égard du Bélarus sont également étendues, avec des mesures commerciales analogues à celles à l'encontre de la Russie. Depuis 2022, les Etats membres sont parvenus à préserver un consensus qui reste cependant précaire, comme l'illustrent les tensions avec la Hongrie, qui a saisi la

---

<sup>1</sup> Conseil européen, Déclaration de Versailles, mars 2022.

<sup>2</sup> Lancée en 2004, la Politique européenne de voisinage avait pour objectif de créer un espace de stabilité, sécurité et prospérité autour de l'Europe élargie, sans offrir aux voisins de perspective d'adhésion.

<sup>3</sup> Le Partenariat oriental est une initiative de l'UE lancée en 2009 pour resserrer les liens avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Bélarus, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Le Bélarus s'en est retiré en 2021.

Cour de justice de l'Union européenne contre l'arrêt des importations de gaz russe, tout en ayant donné son accord au dix-neuvième train de sanctions.

Si la Russie apparaît plus que jamais comme une menace pour la sécurité du continent européen, cette perception est ressentie avec une acuité variable, selon les résultats d'une enquête d'opinion, en fonction de la proximité géographique des personnes interrogées. Ainsi, 62 % des Danois, 57 % des Litvaniens et 51 % des Polonais sollicités identifient-ils la Russie comme le principal péril pour l'Europe, alors que cette proportion est bien moindre en Allemagne (36 %) et en France (31 %), et chute en Espagne (22 %) et en Italie (20 %)<sup>4</sup>. En revanche, elle est de plus en plus prégnante au sein des institutions comme de la grande majorité des gouvernements européens, en raison de la multiplication des opérations hybrides attribuées au Kremlin. L'incursion, à partir de septembre 2025, de drones russes dans l'espace aérien de la Pologne, de l'Estonie, de la Roumanie et de la Lituanie – toutes membres de l'UE et de l'OTAN – et le survol par des drones non identifiés de plusieurs aéroports, bases militaires et sites sensibles au Danemark, en Suède, en Belgique, en Allemagne et en France, ont relancé la réflexion sur de nouvelles initiatives permettant de renforcer les capacités européennes de défense, notamment un observatoire du flanc oriental de l'UE et la construction d'un mur antidrones couvrant l'ensemble de l'Union<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, la décision prise par l'Union européenne le 7 novembre 2025 de restreindre le nombre de visas multi-entrées destinés aux citoyens russes<sup>6</sup>, qui succédait à une mesure contraignant les diplomates russes voyageant dans l'espace Schengen à informer au préalable les Etats membres de leurs déplacements, se veut une assurance contre « tout risque de sécurité », par « des procédures de vérification renforcées et un examen plus approfondi » des demandes de visas<sup>7</sup>. Elle a été vivement critiquée par l'opposition russe, et a davantage fermé l'espace européen aux citoyens de ce pays. Quoique limitées dans le temps, les mesures adoptées par les Etats membres à l'encontre du Bélarus ont d'importantes implications. En septembre, la Pologne a ainsi totalement fermé sa frontière avec ce pays après le survol de son territoire par des drones et l'organisation d'exercices militaires conjoints entre le Bélarus et la Russie, nommés Zapad 2025. Les perturbations considérables engendrées par cette mesure sur le commerce sino-européen – dont les territoires bélarusse et polonais sont des axes majeurs dans le cadre de la Belt and Road Initiative – ont conduit à la réouverture de la frontière après presque deux semaines de fermeture. La décision de la Lituanie de fermer sa frontière avec le Bélarus, prise fin octobre en réponse au survol du territoire lituanien par des ballons en provenance de Minsk, a des conséquences commerciales moins importantes ; elle pourrait être toutefois suivie de mesures à la portée hautement stratégique, si les autorités

---

<sup>4</sup> Enquête conduite en septembre 2025 dans sept pays membres de l'UE, YouGov, <https://yougov.co.uk/international/articles/53219-european-political-monthly-europeans-on-defence-and-nato>

<sup>5</sup> Ursula von der Leyen, « Discours sur l'état de l'Union », Strasbourg, 10 septembre 2025, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH\\_25\\_2053](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_25_2053)

<sup>6</sup> Avec quelques exceptions limitées, comme les journalistes indépendants et les défenseurs des droits humains.

<sup>7</sup> EEAS, « The EU adopts stricter rules on visas for Russian nationals », 7 novembre 2025.

lituaniennes décidaient – comme elles l’avaient brièvement fait en juin 2022 – de restreindre le transit ferroviaire entre le Bélarus et l’enclave russe de Kaliningrad via le corridor de Suwalki<sup>8</sup>.

### **L’Ukraine et la Moldavie en chemin vers l’adhésion à l’Union européenne ?**

Alors que l’Union européenne ferme son espace à la Russie et au Bélarus, la dynamique d’élargissement amorcée à l’Est en 2022 déclenche des problématiques inédites. Comme les cycles d’élargissement précédents, et plus encore dans la lignée de la réforme du processus d’adhésion de 2020, elle priorise les exigences liées à l’Etat de droit et à la démocratisation – désormais appelés les « fondamentaux ». Cette dynamique soulève aussi des enjeux institutionnels sur le fonctionnement d’une Union européenne composée d’une trentaine d’Etats membres. Dans le même temps, elle s’inscrit dans un contexte international spécifique, celui de la guerre menée par la Russie en Ukraine, qui incite à une intégration accélérée. C’est donc un équilibre délicat que l’UE doit préserver entre les impératifs sécuritaires, catalyseurs de l’adhésion, et les exigences politiques de son futur élargissement. Dans ce contexte, les processus de transformations politiques propres à chaque pays et l’évolution de leur environnement régional jouent un rôle clé.

Candidates officiellement reconnues depuis juin 2022, l’Ukraine et la Moldavie ont franchi, ces trois dernières années, des étapes importantes dans leur cheminement vers l’Union européenne. Pour les deux pays, les conférences intergouvernementales qui se sont tenues en juin 2024 ont marqué l’ouverture officielle des négociations d’adhésion. L’annonce de la finalisation du processus d’évaluation – l’examen du degré d’alignement des législations nationales sur celle de l’UE, jalon important du processus d’intégration – en septembre 2025, témoigne de l’intensification des réformes dans les deux pays. Les progrès réalisés (par exemple en matière de transparence du marché de l’énergie, de contrôle de la pollution industrielle, ou de développement régional pour l’Ukraine ; de sécurité énergétique et de droits fondamentaux pour la Moldavie) s’appuient largement sur les instruments financiers engagés par l’Union. Ainsi, la « facilité pour l’Ukraine » a-t-elle mobilisé 31,3 milliards d’euros en 2024-2025<sup>9</sup> pour soutenir à la fois l’économie, les réformes et l’alignement législatif. De même, un plan de soutien d’un montant de 1,9 milliard d’euros, destiné à accélérer les réformes et l’intégration de la Moldavie, a-t-il été approuvé en mars 2025 pour la période 2025-2027<sup>10</sup>. Au fil des années, l’Ukraine et la Moldavie sont de plus en plus intégrées à l’espace européen, que ce soit sur le plan commercial, énergétique ou sécuritaire. L’actualisation, en octobre 2025, de l’« accord de libre-échange complet et approfondi » doit permettre de renforcer les flux commerciaux

---

<sup>8</sup> Anne-Françoise Hivert, « La Lituanie ferme sa frontière avec la Biélorussie », *Le Monde*, 27 octobre 2025.

<sup>9</sup> Conseil de l’Union européenne, « La facilité pour l’Ukraine », 2025, <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/ukraine-facility/>

<sup>10</sup> Conseil de l’Union européenne, « Moldova : Council gives final green light to support reforms and economic growth with €1.9 billion », 18 mars 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/03/18/moldova-council-gives-final-green-light-to-support-reforms-and-economic-growth-with-almost-2-billion/>

entre l'Ukraine et l'UE. Quant à la Moldavie, elle est de plus en plus intégrée à l'espace de sécurité (depuis la conclusion en mai 2024 d'un partenariat avec l'Union) et aux réseaux énergétiques européens.

Ces processus de réforme et d'intégration demeurent cependant incomplets et fragiles. Dans les deux pays, la lutte contre la corruption, et en particulier l'indépendance des institutions qui en sont chargées, restent des défis majeurs. En juillet 2025, l'adoption d'une loi plaçant le Bureau national de lutte contre la corruption en Ukraine (NABU) et le parquet anticorruption spécialisé (SAPO) sous la tutelle du procureur général (nommé par le président ukrainien) a constitué un signal d'alerte, suscitant d'importantes manifestations et des réactions de l'UE qui ont finalement conduit au vote d'une nouvelle loi restaurant l'indépendance des deux institutions. Les enquêtes menées par celles-ci ont mis au jour, en novembre 2025, un scandale de corruption dans le secteur de l'énergie, impliquant des proches du président Zelensky et conduisant à la démission des ministres de la Justice et de l'Énergie. Si cette affaire fragilise le chef de l'État, sa révélation témoigne simultanément de la qualité du travail et de la détermination des agences anticorruption, signaux encourageants pour la poursuite des réformes<sup>11</sup>.

Celles-ci restent toutefois tributaires du contexte intérieur et régional. En Moldavie, si les élections législatives de septembre 2025 ont donné une claire victoire au parti de Maia Sandu, le consensus sociétal sur l'intégration européenne reste précaire, comme en a témoigné l'approbation étriquée de l'inscription dans la Constitution de l'objectif d'adhésion à l'UE lors du référendum d'octobre 2024. En Ukraine, la priorité donnée à l'effort de défense contre la Russie, les ressources mobilisées dans ce but et les destructions perpétrées par l'armée russe constituent des contraintes inédites pour un pays candidat, qui pèsent considérablement sur les transformations nécessaires à l'adhésion. Finalement, l'intégration des deux pays dépend aussi des débats internes à l'Union, de l'accord de tous les États membres (la Hongrie demeure opposée à l'adhésion de l'Ukraine) et de l'équilibre qui sera trouvé entre une approche fondée sur le mérite et les impératifs sécuritaires et géopolitiques de l'élargissement.

### **Les trajectoires de plus en plus contrastées de l'Arménie et de la Géorgie**

Perceptible depuis plusieurs années, la divergence de trajectoires dans les relations des deux voisins caucasiens avec l'UE s'est fortement accentuée. Alors que l'Arménie, longtemps perçue au prisme de son alliance avec la Russie, a fait un premier pas vers l'intégration, la Géorgie s'écarte nettement de toute perspective d'adhésion.

Peu après les élections législatives de l'automne 2024, remportées par le parti Rêve géorgien dans des conditions contestables, l'annonce par le Premier ministre Irakli Kobakhidze de l'abandon des négociations d'adhésion jusqu'en 2028 a suscité des manifestations massives, durement réprimées. L'adoption, début 2025, d'un arsenal législatif répressif à l'encontre de

---

<sup>11</sup> Voir le chapitre d'Anastassia Fomitchova dans ce volume.

la société civile, de l'opposition et des médias a conduit l'Union à instaurer des sanctions – suspension de la libre circulation pour les titulaires de passeports diplomatiques géorgiens, gel partiel des programmes de coopération institutionnelle – vis-à-vis d'un pays autrefois présenté comme un modèle en Europe de l'Est. Enfin, comme le note le rapport 2025 de la Commission européenne sur l'élargissement, le statut de candidat n'est plus, pour la Géorgie, que « purement nominal »<sup>12</sup>. Le discours du Premier ministre géorgien en réponse à ces critiques, dénonçant depuis la Chine la « régression »<sup>13</sup> politique et économique d'une UE qu'il a plusieurs fois comparée avec l'URSS, contraste avec l'appui continu de la population géorgienne à l'intégration européenne.

A l'inverse, l'Arménie a considérablement approfondi ses liens avec l'UE dans tous les domaines. Le partenariat sécuritaire s'est poursuivi dans le cadre de la mission EUAM, mise en place en 2023 et chargée de surveiller la frontière avec l'Azerbaïdjan, et de la « facilité européenne pour la paix », qui a alloué 10 millions d'euros à l'Arménie. Sur le plan économique, la Commission européenne a mis en place le « Resilience and Growth Plan for Armenia », destiné à stimuler le développement économique et la connectivité régionale et doté de 270 millions d'euros pour la période 2024-2027. Le Plan d'action de novembre 2025 donne à l'Arménie la perspective – longtemps espérée – d'élimination des visas Schengen, dont bénéficient déjà la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Surtout, l'adoption en mars 2025 par le parlement arménien d'une loi sur l'intégration européenne, prévoyant le lancement du processus d'adhésion, marque une rupture sans précédent dans les relations avec l'UE. Une adhésion arménienne reste cependant une perspective éloignée. Le rapprochement avec l'UE reste tributaire du contexte sécuritaire régional, en particulier des relations avec l'Azerbaïdjan, avec lequel un accord de paix n'est toujours pas signé en dépit des annonces faites à Washington à l'été 2025.

\*

\* \*

L'invasion de l'Ukraine a sans conteste marqué une rupture par rapport aux logiques technocratiques qui caractérisaient les politiques européennes à l'Est, en particulier la Politique européenne de voisinage et le Partenariat oriental. Les relations qu'entretient l'UE avec les pays partenaires (Biélarus excepté) revêtent désormais un caractère davantage politique et stratégique. Elles sont plus denses, mais aussi plus imprévisibles dans un contexte marqué par des menaces régionales de haute intensité, des tensions dans la relation transatlantique depuis la réélection de Donald Trump (notamment à propos des plans de paix en Ukraine), une redéfinition identitaire et stratégique des Etats partenaires, et des débats au sein même de l'UE.

---

<sup>12</sup> Colisée, « La commissaire européenne Marta Kos : "Le rapport sur la Géorgie est le pire jamais préparé pour un pays candidat" », 6 novembre 2025, <https://www.colisee.org/la-commissaire-europeenne-marta-kos-le-rapport-sur-la-georgie-est-le-pire-jamais-prepare-pour-un-pays-candidat/>

<sup>13</sup> Mariam Razmadze, « Kobakhidze criticizes EU's "regression" in response to European Commission report », *Georgia Today*, 6 novembre 2025, <https://georgiatoday.ge/kobakhidze-criticizes-eus-regression-in-response-to-european-commission-report/>

Les relations de l'Union européenne avec l'Europe de l'Est et le Caucase du Sud apparaissent ainsi bien plus complexes que ne le laissait supposer la dichotomie entre inclusion (de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie) et exclusion (de la Russie et du Bélarus) esquissée au début de la guerre en Ukraine. Si l'UE se ferme toujours plus à ces deux derniers pays, avec lesquels la rupture des liens politiques, économiques et sociétaux est consommée, l'intégration des autres pays de la région connaît des moments d'accélération, mais aussi des coups d'arrêt. Comme le montre l'exemple géorgien, elle est à la fois tortueuse et réversible. Déclenché par l'agression russe, le processus de définition des frontières politiques de l'Europe, fruit de l'interaction entre l'UE et des Etats partenaires aux trajectoires de plus en plus divergentes, est donc loin d'être achevé.

**Pour citer ce chapitre** : Laure Delcour, « L'Union européenne et ses voisins de l'Est : entre inclusion et exclusion », in B. Balci (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2025/Les Etudes du CERI*, n° 284-285, février 2026 [en ligne : <https://dx.doi.org/10.25647/etudesduceri.284-285.08>].