

# Quelles garanties de sécurité européennes possibles pour l'Ukraine ?

Tout règlement du conflit russo-ukrainien, qu'il soit négocié ou non avec la Russie, se devra d'inclure des garanties de sécurité à destination de l'Ukraine, afin que le pays ne puisse plus se retrouver dans la position de vulnérabilité qui fut la sienne le 24 février 2022. Cet objectif est explicitement mentionné au point 9 du plan de paix proposé par l'Ukraine.

En théorie, ces garanties de sécurité pourraient au moins en partie être négatives, émanant de la Russie elle-même. Celle-ci devrait alors démontrer de façon crédible qu'elle s'engage à respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Un dispositif mêlant zones démilitarisées à proximité de la frontière ukrainienne et présence d'observateurs internationaux pourrait être envisagé. Cependant, à ce jour, la perspective d'un tel accord reste plus qu'incertaine. Et le précédent du Mémo-

randum de Budapest, ouvertement violé, n'incite pas à placer beaucoup d'espoir dans ce type d'engagement de la part de Moscou<sup>1</sup>. Ces difficultés ne rendent que plus essentielles les garanties de sécurité positives que pourraient offrir les alliés de l'Ukraine. Dans ce cas, il s'agirait notamment d'un engagement à soutenir Kyiv face à une agression armée.

De telles garanties découleraient automatiquement de l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à l'Union européenne (UE), dont les traités disposent de clauses d'assistance mutuelle dans leurs articles 5 et 42-7, respectivement. Si l'Ukraine s'est vue reconnaître le statut de candidat à l'UE le 23 juin 2022, il est néanmoins admis que ce processus prendra du temps, même en cas de cessation des hostilités avec la Russie. La Pologne et les pays baltes soutiennent la possibilité d'une procédure accélérée, mais cette option



EUROPE DANS  
LE MONDE

DÉCRYPTAGE  
MARS 2023

#ukraine  
#OTAN  
#Défense

© Copyright

**Pierre Haroche**  
Maître de conférences en Sécurité internationale, Queen Mary University of London

<sup>1</sup> *Mémorandum relatif aux garanties de sécurité dans le cadre de l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires*, Budapest, 5 décembre 1994.

ne fait aujourd'hui pas consensus parmi les 27<sup>2</sup>. **L'article 42-7 ne constitue donc pas une solution viable pour le moyen terme.**

Quant à une adhésion à l'OTAN, elle pourrait être actée plus rapidement, dans la mesure où elle n'implique pas la mise en conformité juridique et économique liée à l'adhésion à l'UE. Le principal obstacle à l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN a longtemps été l'hostilité de la Russie et le désir de certains États membres d'éviter tout signal pouvant être interprété, à tort ou à raison, comme une menace à l'égard de Moscou. On pourrait faire valoir que l'invasion conduite depuis le 24 février 2022 a fait perdre son sens à cette posture prudente<sup>3</sup>. Néanmoins, certains, en particulier le président français, continuent à soutenir qu'il serait inopportun pour l'Alliance de prendre une décision «perçue par la Russie comme quelque chose de confrontational»<sup>4</sup>.

Ces difficultés au niveau multilatéral ont justifié la recherche d'une solution *ad hoc* réalisable à court terme, confiée par le Président Zelensky à son chef de cabinet Andrii Yermak et à l'ex-Secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen<sup>5</sup>. Les auteurs recommandent la mise en place d'un **pacte de sécurité réunissant des États garants, qui s'engageraient, en cas d'agression contre l'Ukraine, à lui venir en aide par tous les moyens à leur disposition**. Le rapport évoque comme garants potentiels «les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, la Pologne, l'Italie, l'Allemagne, la France, l'Australie, la Turquie et les pays nordiques, baltes et d'Europe centrale».

## I • États garants et non-garants de l'Union

Pour l'Union, la question qui se pose est donc celle de son rôle dans un système de garanties à moyen terme, c'est-à-dire dans le cadre d'un processus de résolution du conflit, mais

sans avoir à attendre l'adhésion de l'Ukraine à l'UE et à l'OTAN. L'UE s'est d'ores et déjà engagée à travailler aux côtés des Ukrainiens sur l'élaboration et la mise en œuvre du plan de paix en 10 points, qui mentionne la question des garanties de sécurité<sup>6</sup>.

Au-delà de cette contribution à la réflexion, un problème plus direct se pose pour l'Union. En effet, si l'on part du principe que des garanties *ad hoc* seront offertes à l'Ukraine par un certain nombre d'États membres, le risque est que ces garanties ne nuisent à la cohésion de l'UE. La liste des États garants pressentis par Yermak et Rasmussen inclut un grand nombre de membres de l'UE. Or, **une Union coupée en deux, entre garants et non-garants, verrait sa capacité d'action internationale, autrement dit son «autonomie stratégique» fortement entravée.**

Alors que la fin de l'opt-out danois au sein de l'UE dans le domaine de la défense et la perspective d'une adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN avaient pu faire naître l'espoir d'une plus grande cohérence entre Européens, à travers un alignement progressif des frontières des deux organisations, la question des garanties à l'Ukraine risquerait de créer une nouvelle ligne de fracture.

Sur des enjeux aussi cruciaux que l'architecture de sécurité européenne, la défense de l'Ukraine, la relation avec la Russie et le choix de la guerre ou de la paix, les membres de l'UE pourraient ainsi se trouver dans des positions et avec des engagements radicalement différents. Pire, si la mise en œuvre des garanties de sécurité offertes à l'Ukraine devait faire l'objet d'une concertation entre États garants, ce qui est la formule prévue par Yermak et Rasmussen, l'Union pourrait voir son avenir engagé par des délibérations conduites au sein d'une enceinte extérieure, en l'absence de certains États membres mais en présence d'États tiers. Alors que la complexité des relations entre UE et OTAN constitue déjà un frein à l'efficacité de la

2 Alexandra Brzozowski, « LEAK : l'UE ne s'engagera pas à une adhésion accélérée pour l'Ukraine », *EURACTIV*, 31 janvier 2023.

3 «Kissinger says Russia war validates Ukraine's NATO bid», *France 24*, 17 janvier 2023.

4 Philippe Ricard, « Emmanuel Macron sur la guerre en Ukraine : "Je n'ai pas envie que ce soient les Chinois et les Turcs seuls qui négocient le jour d'après" », *Le Monde*, 21 décembre 2022.

5 Anders Fogh Rasmussen et Andrii Yermak, *The Kyiv Security Compact. International Security Guarantees for Ukraine: Recommendations*, 13 septembre 2022.

6 Conseil européen, « Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit », 3 février 2023.

défense européenne, rajouter une troisième couche risquerait de rendre la concertation entre Européens particulièrement périlleuse.

De ce point de vue, il serait donc souhaitable que des garanties de sécurité soient offertes à l'Ukraine non pas uniquement par certains États membres, mais aussi par l'UE en tant qu'organisation.

## II • Une communauté de sécurité

Indépendamment du risque de division, l'Union a-t-elle des intérêts positifs à se poser en tant que garant de la sécurité de l'Ukraine? Un premier intérêt est l'accompagnement d'un futur État membre. À partir du moment où un État est engagé dans un processus d'adhésion, fût-il de long terme, l'Union a toutes les raisons de faciliter sa trajectoire européenne. Dans le domaine financier, c'est par exemple la fonction de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), qui aide les candidats à opérer leur convergence normative et économique avec l'UE. Or, dans le cas de l'Ukraine, il est évident que la préservation de sa souveraineté, de son intégrité territoriale et plus largement de sa sécurité sont des conditions essentielles à sa convergence progressive. **Pour l'Union, offrir des garanties de sécurité revient ainsi à protéger sa relation avec un candidat**, en refusant qu'un État tiers hostile ne puisse faire obstacle par la force à une adhésion souhaitée de part et d'autre.

Un second intérêt, plus diffus, tient à l'approfondissement de l'identité «géopolitique» de l'Union. Depuis la *Stratégie globale* de 2016, l'UE a régulièrement mis en avant son ambition d'«autonomie stratégique», tandis que la Commission européenne se présente depuis 2019 comme une «Commission géopolitique»<sup>7</sup>. Ce rôle s'est nettement affirmé depuis le 24 février 2022. Alors que le scénario d'une guerre de haute intensité en Europe impliquant la Russie semblait a priori

relever quasi exclusivement de la compétence de l'OTAN, l'UE s'est révélée être un acteur central, non seulement via sa politique de sanctions<sup>8</sup> mais aussi du fait de la mise en œuvre de la Facilité européenne pour paix qui subventionne les livraisons d'armes. Et la candidature de l'Ukraine reconnue en juin 2022, a ceci de remarquable que, peut-être pour la première fois depuis les années 1950, **les enjeux de sécurité priment clairement sur les enjeux économiques dans le ralliement d'un État au processus d'intégration européenne.**

Cependant, cette montée en puissance de l'«Europe géopolitique» reste fragile. Le rôle plus que jamais incontournable des États-Unis dans le soutien militaire à l'Ukraine et les hésitations de certains grands États d'Europe de l'Ouest ont poussé de nombreux experts à s'interroger sur la mort prématurée du projet d'«autonomie stratégique» européenne<sup>9</sup>. Si l'UE devait jouer un rôle nul ou marginal dans le système des garanties de sécurité occidentales fournies à l'Ukraine, cela ne pourrait qu'accentuer cette interprétation. Et *in fine*, c'est la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur géopolitique global qui en serait entachée.

De façon générale, depuis un an, l'Ukraine et l'Union sont engagées dans un processus de co-construction. L'Ukraine devient plus européenne que jamais, mais l'UE se transforme aussi au contact des attentes ukrainiennes en s'envisageant de plus en plus comme une communauté de sécurité. Comme l'a résumé Charles Michel, «l'Ukraine c'est l'UE, l'UE c'est l'Ukraine»<sup>10</sup>. Des garanties de sécurité ne viendraient qu'officialiser cette formule.

## III • Que peut garantir l'Union ?

Les garanties de sécurité proposées par l'Union pourraient se décomposer en plusieurs volets. D'abord, sur le long terme, l'UE pourrait s'engager à soutenir les capacités

7 Pierre Haroche, "A 'Geopolitical Commission': Supranationalism Meets Global Power Competition", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 2022.

8 Cyrille Bret, *L'Europe face à la Russie : quel avenir pour la stratégie des sanctions ?*, Blogpost, Institut Jacques Delors, 10 novembre 2022.

9 "Judy Asks: Is European Strategic Autonomy Over?", Carnegie Europe, 19 January 2023.

10 Conseil européen, *Remarks by President Charles Michel at the press conference of the EU-Ukraine summit in Kyiv*, 3 février 2023.

militaires ukrainiennes, afin que celles-ci soient capables de résister à la Russie et de dissuader de futures agressions. Dans une large mesure, cette politique est déjà en place, non seulement à travers les financements de la Facilité européenne pour la paix, mais aussi à travers la mission de formation EUMAM Ukraine, lancée le 30 novembre 2022 en vue de former 15 000 soldats ukrainiens. Cependant, ces mesures restent des réponses de court terme. Dans le cadre d'une politique de garantie de sécurité se projetant dans l'avenir, **un fonds pluriannuel spécialement dédié à l'équipement et à l'entraînement de l'armée ukrainienne permettrait de sanctuariser et de crédibiliser l'engagement de l'Union.**

Ce soutien militaire de long terme pourrait être accompagné par une intégration de l'Ukraine dans la politique industrielle de défense de l'UE. À défaut de pouvoir intégrer rapidement l'Ukraine comme membre à part entière, **l'Union pourrait lui octroyer rapidement le statut d'État associé dans le cadre du Fonds européen de la défense** qui soutient la recherche et le développement dans le domaine de la défense, statut dont dispose déjà la Norvège. L'Ukraine pourrait également être associée dans le cadre de l'Instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) actuellement en discussion et du futur Programme européen d'investissement dans le domaine de la défense (EDIP) qui sera présenté en juin 2023. L'objectif serait ainsi d'arrimer rapidement l'industrie de défense ukrainienne à celle de l'UE, mais aussi de favoriser les acquisitions conjointes des mêmes équipements militaires entre l'Ukraine et les États membres.

Les débats récents autour des livraisons de chars de combat à l'Ukraine ont démontré que ces livraisons étaient souvent rendues difficiles non seulement par la coexistence de plusieurs modèles différents en Europe, mais aussi par la nécessité de former les troupes ukrainiennes à l'usage de matériels qu'elles ne connaissent pas. Si à l'avenir, l'Ukraine pouvait acquérir, avec le soutien de l'UE, les mêmes équipements militaires que plusieurs

États membres, la crédibilité et l'efficacité du soutien militaire européen en cas de crise en sortirait grandement renforcées.

Au-delà de ce soutien de long terme, se pose la question des garanties de sécurité en cas d'agression armée contre l'Ukraine. À première vue, une première option pourrait être de menacer la Russie de sanctions économiques et financières. Le rapport Yermak-Rasmussen mentionne explicitement cette option. Cependant, plusieurs arguments incitent à l'envisager avec prudence. Premièrement, la menace de sanctions économiques a déjà été utilisée en 2022 sans résultat immédiat<sup>11</sup>. Deuxièmement, si dans le futur, après la fin de la guerre en cours, la Russie envisageait d'agresser à nouveau l'Ukraine, il est probable qu'elle anticiperait de toute façon des sanctions comparables à celles actuellement en vigueur et chercherait plutôt à réduire son exposition à l'économie européenne, afin de limiter sa vulnérabilité. Troisièmement, et surtout, une menace de sanctions futures n'aurait de sens de la part de l'UE que si les sanctions actuellement en place étaient levées. Or, cette décision ne pourrait probablement intervenir que si la Russie reconnaissait pleinement la victoire de l'Ukraine, ce qui apparaît aujourd'hui assez hypothétique. En somme, **il semble assez probable que l'UE et la Russie soient sur la voie d'un découplage économique de long terme ; dans ces conditions la menace de nouvelles sanctions n'aurait que peu d'effets dissuasifs.**

Reste enfin le cœur du concept de garantie de sécurité, l'engagement à soutenir l'Ukraine par tous les moyens, y compris militairement, en cas d'agression. Ce point peut paraître délicat dans la mesure où l'UE ne dispose pas d'armée propre. Néanmoins, l'article 42-7 oblige déjà les membres à offrir leur « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir » en cas d'agression armée contre un autre membre. Cette forme d'engagement collectif pourrait servir de modèle à un engagement des 27 à défendre l'Ukraine dans les mêmes conditions.

11 Robin Emmott et Sabine Siebold, « EU urges Russia to de-escalate, threatens “massive” sanctions », Reuters, 24 janvier 2022.

Cette garantie de sécurité pourrait prendre la forme d'une décision du Conseil européen, statuant à l'unanimité. L'article 22 TUE dispose qu'en matière d'action extérieure, «le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union». Les chefs d'État et de gouvernement pourraient ainsi **élever la défense de l'Ukraine au rang d'«intérêt stratégique» de l'Union** et préciser qu'ils considéreront à l'avenir toute agression armée contre l'Ukraine comme une agression contre un État membre, appelant la même solidarité que celle définie à l'article 42-7.

Afin que cet engagement soit doté d'autant de poids et de crédibilité que possible, il serait envisageable d'intégrer la proclamation de cet «intérêt stratégique» de l'Union pour la défense de l'Ukraine dans le cadre défini par un autre article, le 42-2 TUE. Cette clause passerelle permet au Conseil européen de déclarer le passage à une «défense commune», en recommandant aux États membres d'approuver une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

En adoptant cette procédure hautement symbolique, qui permet de renforcer la politique de défense de l'Union dans son ensemble, le Conseil européen pourrait non seulement offrir solennellement la protection de l'Union à l'Ukraine en tant que futur membre, mais aussi poser les bases de nouveaux instruments financiers permettant de renforcer la défense de l'Ukraine. Les récentes propositions estoniennes ont pointé le fait que l'Union ne dispose pas encore des instruments nécessaires pour accélérer la production et la livraison d'armes à destination de l'Ukraine<sup>12</sup>. Une décision du Conseil européen sur la base de l'article 42-2 pourrait ainsi explicitement **ouvrir la voie à une politique ambitieuse de commande et d'achat d'armes directement par l'Union**. L'avantage de cette procédure serait de pousser au bout de sa logique l'idée selon laquelle la défense de l'Ukraine doit être l'occasion pour l'UE d'accomplir définitivement sa mue en acteur «géopolitique».

## Conclusion

Les garanties offertes par l'Union ne viendraient que compléter les garanties offertes par d'autres États non-membres, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, voire découlant de l'intégration de l'Ukraine dans l'OTAN. Surtout, l'Union ne ferait que prendre à son compte une position de garant qu'un grand nombre d'États membres sont déjà prêts à assumer individuellement. L'effort à consentir ne serait donc pas si grand. Mais il est crucial que l'Union prenne pleinement ses responsabilités à l'égard de son futur membre tout en affirmant clairement son intention d'assumer un rôle central en matière de sécurité internationale. Cette politique permettrait à l'UE d'avancer simultanément dans les deux directions qui ont caractérisé l'histoire de sa construction: l'élargissement et l'approfondissement.

12 Virginie Malingre et Philippe Jacqué, « Guerre en Ukraine: pour accélérer la production de munitions à destination de Kiev, Bruxelles envisage d'effectuer des achats en commun », *Le Monde*, 12 février 2023.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard •  
La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Institut Jacques Delors

#### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)

