

Deux ans de guerre en Ukraine : quel bilan stratégique pour l'Union européenne ?



EUROPE DANS
LE MONDE

DÉCRYPTAGE
FÉVRIER 2024

#Ukraine
#bilanstratégique
#Unioneuropéenne

• La puissance européenne, serpent de mer ou phénix ?

Deux ans de guerre en Ukraine ont-elles radicalement transformé la posture stratégique de l'Union européenne ? Face à un conflit de grande ampleur et de haute intensité dans son aire géographique d'intérêt direct, l'UE a-t-elle exercé un hard power à la hauteur de son poids économique ? La guerre en Ukraine fait-elle enfin émerger une puissance européenne, prête au rapport de force, y compris militaire, sur la longue durée ? Le serpent de mer est-il un phénix en devenir ?

Introduction • Les Européens à l'école de la guerre en Ukraine

Deux ans après l'invasion du 24 février, tirer les leçons militaires provisoires du conflit pour l'Ukraine et pour la Russie est nécessaire. Il en va de la suite de la guerre. De même, dresser le bilan stratégique pour

chaque État-membre est indispensable. Il en va de leurs défenses nationales respectives et de leurs contributions particulières à la sécurité continentale. Mais comprendre ce que cette guerre a changé pour la posture stratégique de l'Union est essentiel : ce qui est en jeu, c'est la capacité des Européens à assurer collectivement leur défense, de la façon la plus autonome possible et sur tous les plans, y compris militaire.

L'Europe a-t-elle revendiqué, assumé et joué un rôle de puissance régionale ? Ou bien est-elle retombée dans ses travers qui sont autant de « maladies stratégiques infantiles » pour une organisation régionale intégrée née de l'économie, du commerce et du droit ? L'Union a-t-elle réalisé sa « révolution stratégique ukrainienne » ? Ou bien a-t-elle été une nouvelle fois victime de son « syndrome RFA » (géant économique, nain politique), cantonnée au rôle de « brillant second » des États-Unis ou encore d'annexe économique de l'OTAN comme certains

Cyrille Bret
Chercheur associé,
Russie et Europe
orientale

*L'auteur remercie
Florent Parmentier,
Richard Robert et
Sylvie Matelly pour
leurs conseils sur ce
texte.*

observateurs russes peuvent la caricaturer ?

Face à l'invasion de l'Ukraine, l'Union a très rapidement pris la mesure du défi géopolitique pour innover et forger des nouveaux outils, non sans butter sur certaines de ses faiblesses traditionnelles (partie 1). Le bilan provisoire de son repositionnement géopolitique réalisé depuis deux ans lui permet d'affronter les crises qui s'annoncent pour 2024 dans la zone (partie 2).

A l'école de la guerre en Ukraine, l'Union a assimilé plusieurs leçons nouvelles sans pour autant se hisser au premier rang des puissances géopolitiques.

I • Aggiornamento stratégique et mauvaises habitudes

Pour l'Union européenne, les deux dernières années ont été historiquement denses. Après des mois de crise militaire, migratoire, économique, etc., les Européens ont collectivement démontré leur capacité à remettre en cause leurs habitudes pour prendre la mesure de la menace sur leurs intérêts et leurs principes. Mais ils ont également fait la preuve que certaines mauvaises habitudes persistaient.

I ADIEU, ZONE DE CONFORT !

Sur plusieurs aspects, l'Union européenne comme organisation a réalisé une véritable « révolution géopolitique ». A l'école de la guerre en Ukraine, l'Union a rapidement et résolument refusé la posture de spectateur du conflit, comme pour l'intervention américaine en Irak en 2003 : en effet, à l'époque l'Union en tant que telle ne s'était pas engagée car certains de ses États membres avaient pris part à la coalition américaine alors que d'autres s'étaient abstenus. Sur l'Ukraine, l'Union a aussi refusé de s'effacer derrière l'OTAN et de se contenter du rôle de bailleur de fonds en dernière instance comme pour les conflits dans les Balkans à partir de 1995 ou l'intervention en Afghanistan de 1991. Elle a explicitement pris parti en faveur du rétablissement de la souveraineté de l'Ukraine tout en refusant de s'engager dans ce conflit

comme belligérante. Les États-Unis, l'OTAN et le Royaume-Unis ont adopté la même posture, par ailleurs. En d'autres termes, l'Union s'est affirmée comme un véritable acteur de la crise en développant et exerçant sa puissance.

L'évolution de l'UE est importante sur le plan doctrinal et elle doit être saluée comme telle : à partir des années 1990, l'Union Européenne avait placé ses relations avec la Fédération de Russie dans le cadre d'un Accord de Partenariat et de Coopération (APC) ; puis, dans sa stratégie globale de sécurité de 2016, elle avait qualifié la Russie de « défi stratégique majeur ». enfin, après le déclenchement de l'invasion en 2022, la boussole stratégique (A Strategic Compass for Security and Defence) élaboré pour doter les services d'action extérieur de l'UE d'un programme d'action) avait permis un saut qualitatif à l'approche européenne de la Russie en présentant la Russie comme « une menace directe et durable pour la sécurité européenne¹ ». Cette année 2022 marque donc une réelle césure dans l'appréciation portée par les pays de l'UE sur son voisin russe : la tension et la confrontation sont inscrites dans sa doctrine de politique extérieure. Désormais, la « politique russe » de l'Union est une ligne de rapport de force explicite et assumé.

Sur le plan des outils, les Européens ont également changé leur stratégie des sanctions. Bien sûr douze vagues de sanctions adoptées par l'Union européenne contre la Fédération de Russie depuis l'invasion de 2022 n'ont pas forgé l'outil européen des sanctions. Celui-ci existe depuis les années 2000 et s'applique à plus de 30 États. La nouveauté réside dans la rapidité, l'unanimité et l'intensité des sanctions : celles-ci ne sont plus destinées à marquer symboliquement le refus de l'Union d'une politique intérieure ou extérieure ; les vagues de sanctions contre la Russie, lancées en 2013, sont désormais destinées à infléchir le cours de la guerre. La stratégie des sanctions n'est plus un témoignage, c'est un outil – coûteux et courageux – du rapport de force international.

Priver la Russie de ressources financières et technologiques pour son effort de

1 https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en

guerre, affaiblir ses chaînes de commandement, couper les entreprises d'Etat des marchés, etc. tous ces objectifs assignés aux sanctions sont de véritables leviers de puissance destinés à changer le rapport de force continental. A la différence des États-Unis, qui commerçaient peu avec la Russie, l'UE a accepté de sacrifier une partie de sa prospérité économique à sa prise de position stratégique : elle a réduit rapidement sa dépendance aux hydrocarbures russes et a donc renoncé à des sources d'énergie peu coûteuses. L'effort doit être salué car il a sans doute fait entrer l'UE dans une zone de turbulence macro-économique et sociale interne importante.

Loin de faire fructifier indéfiniment les dividendes de la paix et de préserver sa tranquillité intérieure à tout prix, l'Union a donné la priorité à sa sécurité sur sa prospérité.

I TOTEMS ET TABOUS EUROPÉENS

Dans son soutien à l'Ukraine, l'Union européenne n'a pas hésité à briser quelques tabous. Ainsi, elle a accordé à l'Ukraine le statut officiel de pays candidat à l'adhésion moins de deux ans après le début du conflit, alors que le pays est en guerre pour une durée indéterminée et que les progrès en matière d'acquis communautaire risquent d'être très compliqués. Comme pour la Géorgie et la Moldavie, déclarées candidates officielles le 14 décembre dernier, l'Union européenne a évolué dans sa façon d'utiliser les perspectives d'élargissement : elle entend par là-même protéger ses intérêts dans la zone, contester l'influence russe dans trois anciennes Républiques Socialistes Soviétiques et créer un rapprochement irréversible avec elles. L'économie générale des processus d'adhésion s'en trouve modifiée : les élargissements sont des faits géopolitiques et non plus principalement des procédures juridiques. L'UE revient à une approche datant du début des années 1990 où son horizon était de rassembler un continent fractionné, dans un contexte où les opinions publiques se mobilisent peu sur le débat entre élargissement et approfondissement.

L'autre tabou brisé par l'Union européenne a été l'envoi de matériels de guerre vers une zone de conflit, directement financé par

l'Union par la Facilité Européenne pour la Paix. Pourtant, cette Facilité n'était pas du tout conçue pour cette mission. Elle avait été mise en place par les Européens pour assurer le financement de l'équipement de forces de police ou de maintien de la paix. Enfin, elle a assuré un soutien constant de ses opinions publiques, à ces exportations, ce qui doit être souligné. Cela a permis une accélération lente de la production industrielle de matériels de guerre. Ainsi, concernant le plan de production d'un million d'obus pour l'Ukraine en 2024, les investissements ont mis du temps à se réaliser mais la cadence sera tenue, malgré un départ très lent.

Deux ans après le début de la guerre, l'Union, née du pacifisme et tendue vers la paix, s'est engagée dans une dynamique de puissance sur le long terme. Elle a saisi et intégré toutes les dimensions du conflit (financier, énergétique, médiatique, militaire, industriel) pour les agréger dans une stratégie de rapport de force global sur le long terme avec la Russie. Elle est définitivement sortie de sa « zone de confort » historique : la paix par le droit et l'économie. Mais elle a préservé son totem fondamental : la sécurité collective du continent. Le plus remarquable est qu'elle l'a fait selon une voie propre, distincte de celle de l'OTAN. Ainsi, l'Allemagne a pris conscience, durant la présidence Trump, de certaines fragilités de l'engagement européen des États-Unis. Cela a trempé sa détermination à agir de façon relativement autonome.

I LA FORCE DES (MAUVAISES) HABITUDES ET DES (VIEUX) COMPLEXES

Pour autant, les Européens ont-ils fait de leur Union une véritable puissance. Malgré des avancées quantitatives et qualitatives, ils n'ont pas échappé à certains de leurs travers coutumiers.

S'ils ont adopté, reconduit et amplifié le régime des sanctions à l'unanimité, ils ont fait entendre des voix différentes sur les rapports avec la Russie. La russophilie rhétorique, idéologique et énergétique de la Hongrie mérite une mention spéciale. Mais il convient également de constater que la France a défendu, ab initio, une approche modérée de l'aide militaire alors même que la Pologne et les États baltes militaient, eux, pour une action plus énergique, notamment

pour l'envoi de missiles et de moyens aériens en Ukraine. De même, l'Allemagne a marqué, quelque temps, une hésitation publique pour l'envoi de blindés sur le théâtre ukrainien. Elle renâcle encore à envoyer des missiles Taurus pour des frappes en profondeur. Les positions de Paris et Berlin ont récemment évolué avec la signature, le 16 février dernier d'accord bilatéraux Ukraine-France et Ukraine-Allemagne comportant des engagements d'aides militaires chiffrées, respectivement 3 Mds€ et 9Mds€ en 2024.

L'aide à l'Ukraine s'est même trouvée prise dans une sorte de « *beauty contest* » ou de course à l'échalotte où certains dirigeants soulignaient lourdement le retard des autres dans les livraisons d'équipements militaires. Et, dans certains pays en campagne électorale, l'unanimité pro-ukrainienne des opinions a montré quelques fêlures. En Pologne, le gouvernement sortant du PiS a, par exemple, bloqué des exportations agricoles ukrainiennes vers l'UE pour tenter de mobiliser un électorat paysan fidèle au PiS. De même, en Roumanie, des voix se sont élevées contre les importations agricoles en provenance d'Ukraine. L'Union sacrée n'était pas brisée mais pouvait être écornée en raison de considérations politiques internes.

Si l'unité a tenue sur l'essentiel (le soutien financier et militaire à l'Ukraine), les Européens se sont permis des divergences publiques et des initiatives politiques non-coordonnées qui ont pu affaiblir leur posture générale.

Ils ne se sont pas non plus départis d'un certain complexe d'infériorité à l'égard de l'engagement américain dans le soutien à l'Ukraine. Cédant souvent à l'auto-critique, là encore au moins au début du conflit, ils se sont complus à comparer les 144 Mds€² d'aide américaine e aux 77 Mds € de l'aide européenne, négligeant l'aide sur plus de dix ans fournis par les bailleurs européens à l'Etat ukrainien pour fonctionner.

Au terme de ces deux ans de guerre en Ukraine et au seuil d'une séquence électorale européenne incertaine, il convient de le souligner : l'Union européenne a réalisé des pas de

géant dans l'affirmation de sa puissance. Elle a conjuré sa malédiction iréniste. Mais elle n'a pas accompli une « révolution ukrainienne », changeant du tout au tout son rapport à sa propre défense et à l'exercice de sa puissance. 2024 peut-elle confirmer ces évolutions ?

II • 2024, une année test pour la posture stratégique de l'Union européenne en Ukraine... et ailleurs

Sur la scène géopolitique européenne, l'année 2024 promet d'être à la fois dense et incertaine. Au moins trois échéances électorales marquantes s'annoncent :

- L'élection présidentielle russe qui sera sans surprise quant aux résultats mais pas sans conséquence sur la reprise des hostilités ;
- les élections européennes qui pourraient consacrer un succès souverainiste au Parlement européen sans pour autant obérer le plan d'aide de 51 Mds€ à l'Ukraine décidé cette année ;
- les élections américaines dont on annonce la victoire d'un candidat Donald Trump qui fait d'ores et déjà pression avec une grande efficacité sur ses troupes pour bloquer les crédits destinés à l'Ukraine.

Au seuil de 2024 et à l'orée d'une troisième année de guerre en Ukraine, l'Union européenne est-elle prête à tenir le rapport de force et donc son rang sur le continent, ce qui peut aussi signifier à venir compenser la désertion américaine en Europe ?

I TENIR LE CAP

En 2024, la réélection de Vladimir Poutine à la présidence de la Fédération de Russie interviendra en pleine campagne électorale aux États-Unis, une campagne qui si elle ressemble aux précédentes sera inévitablement centrée sur des questions intérieures, bien loin de la guerre en Ukraine et des enjeux de sécurité européens. Cela créera des risques nouveaux pour les Européens car la Russie pourrait être tentée de poursuivre la dés-

2 <https://www.ifw-kiel.de/publications/news/europe-has-a-long-way-to-go-to-replace-us-aid-large-gap-between-commitments-and-allocations/>

tabilisation du continent de deux manières principales : d'une part, elle pourrait utiliser l'usure de la population et de l'armée ukrainienne pour lancer de nouvelles offensives classiques afin de tirer avantage de sa supériorité en matière d'artillerie et de missiles. Cela semble d'ores et déjà le cas avec la prise d'Avdiïvka ; mais, d'autre part, elle pourrait également utiliser la stabilisation relative du front pour se lancer dans de nouvelles actions de déstabilisation en Baltique et en Arctique mais aussi dans le Caucase et en Afrique pour prendre les Européens à revers. Le front informationnel et cyber sera sans doute exploité comme il l'avait été pour les séquences électorales de 2016 et 2017 aux États-Unis et en Europe.

Les Européens doivent donc maintenir leur garde haute afin de traverser une période de fragilité pour l'Ukraine, pour les États-Unis et pour les opinions européennes. Pour le moment, le soutien est large et durable à la politique européenne en la matière. Mais relâcher l'effort financier, industriel et politique serait funeste aux progrès accomplis depuis deux ans. Rien ne serait plus absurde que de ruiner deux années d'efforts par manque de vigilance. La constitution de la nouvelle Commission européenne sera critique en raison du risque souverainiste et isolationniste. Toute la question est de savoir si elle tiendra compte des retours d'expérience stratégique des deux ans de guerre : les Européens ont su préserver leur unité dans l'établissement de sanctions, dans la réduction de la dépendance aux hydrocarbures russes et dans le soutien militaire. Les nouveaux postes clés devront être pourvus pour en tenir compte et faire fructifier ce capital stratégique accumulé au prix de sacrifices conséquents.

I TENIR SUR LA DURÉE

L'Ukraine est entrée dans une guerre d'usure avec la Russie ; de même, l'Europe est engagée dans un bras de fer long et multiple avec ce pays. 2024 sera donc une année test pour confirmer la détermination de l'Union à inscrire sa stratégie de puissance naissante dans la durée. Elle sera jugée sur sa capacité à réaliser ses annonces en termes de livraisons industrielles, notamment le million d'obus promis par Thierry Breton.

Elle sera également examinée sur sa capacité à mobiliser les tranches d'aides à l'Ukraine qu'elle vient de décider, sous forme de prêts et sous forme de dons. La gestion de ces fonds sera déterminante pour éviter toute usure : débloquer les crédits à la vitesse nécessaire, pour les projets les plus solides possibles sera une condition de l'efficacité de la posture européenne en Ukraine. De même, l'ajustement régulier de la stratégie des sanctions doit manifester au rival russe comme aux alliés la détermination des Européens à obtenir le résultat stratégique qu'ils visent : l'établissement d'une sécurité collective solide et conforme au droit international.

Tenir dans la durée, voilà le défi à relever dans une guerre d'attrition. Pour l'affronter l'Union est mieux préparée aujourd'hui qu'il y a deux ans. Elle était déjà structurellement moins fragile que les États-Unis, sujets à des cycles politiques courts et parfois hachés. Mais à l'école ukrainienne (et russe), elle a appris combien la continuité et l'amélioration continue de ses leviers de puissance lui permettent d'accroître graduellement son poids. La Russie est désormais clairement engagée dans une stratégie d'usure des forces ukrainiennes, de la population européenne et des ressources occidentales. Il convient que l'Union utilise sa Base Industrielle et Technologique de Défense et sa stratégie des sanctions pour « user » en retour les autorités russes et émousser ses interventions.

I TENIR SON RANG

Que les outils diplomatiques et économiques soient en place, personne ne peut le contester, aujourd'hui ; que la volonté politique se soit montrée solide, personne ne peut en douter, après deux ans de soutien constant des électeurs et des leaders politiques ; mais que l'Union ait redoré son blason sur la scène internationale par son soutien à l'Ukraine, cela reste encore à réaliser.

Bien souvent, elle est apparue comme en retard sur les États-Unis, l'OTAN ou l'avant-garde balto-polonaise ; trop régulièrement, elle a peiné à se faire entendre du Sud Global pour rallier à sa ligne des poids lourds internationaux comme le Brésil ou l'Inde ; même dans les Balkans, en Serbie notamment, elle n'est pas parvenue à susciter un ralliement

à sa ligne. Le « narratif européen » n'est pas universellement diffusé sur ce conflit.

Il est donc grand temps que l'Union se donne une stature publique à la mesure des efforts qu'elle consent depuis plus d'une décennie pour assurer la stabilité des zones où la Russie agit contre la souveraineté d'anciennes RSS, dans le Caucase, dans l'espace baltique et dans l'espace de la Mer Noire. Si les progrès géopolitiques des Européens sont substantiels à l'école de la guerre d'Ukraine, ses avancées en termes de visibilité et d'attractivité restent à réaliser.

Une politique ambitieuse en termes de communication est nécessaire pour diffuser le narratif européen auprès des populations extérieures à l'UE. Tenir son rang dans les enceintes internationales n'est pas seulement affaire de prestige ou de fierté. C'est aussi une condition de l'efficacité. L'Europe doit désormais aussi faire savoir ce qu'elle a fait, fait et fera pour préserver la paix sur son propre territoire.

• Conclusion

Deux ans de guerre en Ukraine n'ont pas totalement changé la posture géopolitique de l'Union : elle n'est pas entrée réellement en « économie de guerre », elle n'est ni dotée d'une armée continentale, ni appuyée sur un budget de défense conséquent, ni installée dans le rôle de gendarme du continent.

La puissance européenne est encore en développement et en devenir pour sa diplomatie, ses affaires militaires et sa posture stratégique.

Mais l'Union a conjuré plusieurs de ses démons : rompant avec l'irénisme et le juridisme, elle s'est donnée une politique industrielle de défense ; sortant de l'ombre des États-Unis et de l'OTAN, elle a déployé une stratégie de sanctions autonomes ; évitant l'écueil des dissensions, elle a créé une unité réelle autour de son objectif : préserver la souveraineté de l'Ukraine.

Le bilan stratégique de la guerre d'Ukraine est encore provisoire. Mais si la puissance se vérifie en temps de crise, les Européens se sont incontestablement engagés dans la voie de leur autonomie stratégique... sans toutefois le revendiquer.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - Institut Jacques Delors

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



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 – IJD 2024.