

Europe et Ukraine : reprendre l'initiative

*Cet article est le premier d'une série de publications rédigées par les membres du « Groupe de réflexion géopolitique », animé par **Nicole Gnesotto**, vice-présidente de l'Institut Jacques Delors et dont l'objectif est de proposer des analyses courtes et des recommandations sur les grands sujets géopolitiques que l'Union doit relever à brève et plus longue échéance.*

2025 pourrait être une année charnière dans le conflit d'Ukraine. Elle va en effet contraindre les dirigeants européens à faire des choix. Si, comme elle ne cesse de l'affirmer, l'Union européenne entend jouer un rôle dans la solution de la crise ukrainienne, elle ne doit compter que sur elle-même pour changer le cours actuel des événements. Il appartient aux Européens de savoir ce qu'ils veulent et, pour le moment, il n'est pas certain qu'ils le sachent.

Les responsables européens ont des circonstances atténuantes. Le retour de la guerre en Europe bouleverse en effet la nature même du projet européen, conçu comme la construction d'un grand ensemble économique et politique dans un environnement de paix débarrassé de tout recours à la force. L'agression russe a changé la donne et les institutions européennes sont mal équipées pour affronter cette situation. Après avoir réagi efficacement dès février 2022 aux premiers affrontements armés en portant secours à l'Ukraine sans compter, l'engagement européen s'est lentement étiolé. Il reste significatif, notamment sur le plan financier, mais il est gagné par une forme de découragement. Avec le temps et un conflit qui s'enlise, l'Europe semble avoir perdu sa boussole ; elle est à la recherche d'une perspective alors qu'elle peine à se fixer un objectif pour les prochains mois.



**GÉOPOLITIQUE &
DÉFENSE**

**POLICY PAPER N°309
JANVIER 2025**

**#Ukraine
#actioneuropéenne
#Europegéopolitique**

Pierre Vimont,
secrétaire général
exécutif du SEAE
et Ambassadeur de
France aux États-Unis

I • Les faiblesses de l'action européenne.

Il faut faire une analyse lucide de l'impasse dans laquelle s'est enfermée l'Union européenne au fil de sa gestion de la crise ukrainienne.

- Les Européens ont espéré que le temps travaillerait en leur faveur. C'est le contraire qui s'est produit avec une guerre d'attrition qui met en valeur les atouts russes : ressources humaines plus nombreuses, mobilisation industrielle en mode d'économie de guerre, capacité à contourner les sanctions occidentales renforcée par la complicité du régime chinois, réponse efficace aux tentatives d'isolement diplomatique en jouant de l'indifférence des pays du Sud global à l'égard de la guerre en Ukraine.
- Critique plus fréquente, l'engagement européen aux côtés de l'Ukraine a manqué de résolution. « Trop tard et trop peu » est le refrain entendu de toutes parts. Comme souvent, ce reproche est exagéré car l'UE a fait beaucoup (fournitures d'équipements militaires et de munitions, opérations de formation, régime de protection temporaire pour les réfugiés, assistance macro financière, aide humanitaire, ...) et dans des proportions au moins aussi importantes que l'allié américain. Mais cette mobilisation a souvent pris du temps à se mettre en place du fait de la lourdeur habituelle des procédures de l'Union et des divisions entre pays membres. Elle a fini par donner le sentiment d'une Europe pusillanime, ce qui a malheureusement nourri l'intransigeance d'une direction russe convaincue de la faiblesse européenne.
- Plus fondamentalement encore, cette action européenne a donné l'impression de se faire avec une absence de réflexion conjointe avec les dirigeants ukrainiens sur les objectifs précis que visaient les responsables européens pour une sortie de crise. Voulaient-ils la défaite stratégique de la Russie comme cela a été souvent dit au départ du conflit, le retour à la situation d'avant le 24 février 2022 voire aux frontières de l'indépendance en 1991, ou bien un cessez-le-feu suivi de négociations de paix dans la ligne des accords de Minsk de 2015 ?

Certes, les déclarations n'ont pas manqué pour marquer la solidarité avec l'Ukraine et laisser la responsabilité d'une éventuelle fin du conflit aux seules autorités de Kiev. Mais l'Union elle-même n'a jamais formulé – publiquement ou même de manière plus discrète – ses propres intérêts et encore moins sa propre vision d'une possible sortie de crise. Les raisons d'une telle lacune s'expliquent par l'absence de consensus entre les pays membres sur une telle question. Comme d'habitude, conscients de telles divisions, les responsables européens ont préféré éviter les discussions qui fâchent au risque de laisser les divergences apparaître progressivement au grand jour.

Les leaders européens sont entrés dans ce conflit dans un mouvement de solidarité assez remarquable avec l'Ukraine pour découvrir par la suite qu'ils n'avaient pas de vision commune sur la manière d'en sortir, ni sur l'ordre de sécurité qu'il faudrait rebâtir en Europe. C'est l'émotion qui a prévalu alors et c'est encore elle qui fait largement office de réflexion aujourd'hui. Mais cette absence de pensée stratégique de la part de l'UE ne peut perdurer trop longtemps sans porter atteinte à ses intérêts de sécurité les plus fondamentaux.

II • Les options en présence

À l'heure actuelle, les Européens se débattent dans un imbroglio stratégique dont ils ne savent pas comment sortir. Leur réflexion reste dominée par l'ombre portée du retour de Donald Trump au pouvoir. Faute d'avoir sérieusement anticipé cette échéance, les dirigeants de l'UE, hantés par les propos à l'emporte pièce du Président, se demandent désormais comment agir face au risque d'un retrait des États Unis du conflit ukrainien. Un tel arrêt de l'aide américaine laisserait en effet l'Europe seule en première ligne dans son soutien aux autorités de Kiev avec le risque que cette aide européenne ne se révèle insuffisante et ne conduise à court ou moyen terme à la défaite militaire de l'Ukraine.

Pour éviter cette perspective, il existe trois options possibles.

- Convaincre le Président de maintenir le soutien militaire américain à l'Ukraine en faisant valoir qu'une victoire russe constituerait un revers majeur pour l'Amérique quelque soit l'effort de Donald Trump pour s'en dissocier. Ce dernier serait vu comme un perdant et cet échec ne manquerait pas d'être exploité par la Russie mais aussi par la Chine pour poursuivre leurs visées expansionnistes en Europe et en Asie. L'argument peut avoir de l'effet sur le Président Trump même s'il ne faut pas sous-estimer sa capacité à convaincre son homologue russe d'entrer dans une négociation dès lors que celle-ci se fonderait sur des termes favorables aux intérêts de Moscou. En outre, si Donald Trump devait faire cette concession aux Européens, celle-ci ne pourrait très probablement se concrétiser qu'en contrepartie d'un engagement financier et militaire plus important de l'Europe, se traduisant en particulier par des achats encore plus massifs auprès des industries militaires américaines.
- Cette hypothèse peut donc conduire l'Europe à faire l'économie d'un travail de persuasion auprès de Donald Trump et à décider de conduire par elle même un effort significatif pour devenir le pourvoyeur principal sinon exclusif de l'Ukraine et mener ce pays à la victoire. Cette seconde option pourrait néanmoins se heurter très rapidement aux difficultés que connaît actuellement l'Europe sur le plan économique (croissance au ralenti), financier (difficultés budgétaires de nombreux Etats membres) et politique (lassitude de l'opinion, montée des partis populistes hostiles à la guerre). Elle risque également de renforcer les divisions entre les membres de l'Union qui sont loin de partager les mêmes vues sur la nécessité de renforcer leur aide à l'Ukraine, comme on le voit déjà à travers les déplacements de Victor Orban ou de Robert Ficco à Moscou.

À l'inverse, la volonté de soutenir coûte que coûte l'Ukraine conduit déjà certains dirigeants européens à se mobiliser sans attendre un hypothétique consensus en groupes affinitaires, à l'exemple des réunions entre pays nordiques, Pologne et pays Baltes ou celles des pays du Triangle de Weimar élargi à l'Italie et au Royaume Uni. Pour utiles qu'elles soient, ces initiatives risquent de donner l'image d'une action européenne désordonnée, faute de règles agréées pour organiser cette coopération différenciée. Elles pourraient également ne pas atteindre le niveau de soutien militaire nécessaire aux autorités de Kiev pour retourner en leur faveur la situation sur le terrain, ni témoigner d'un degré d'engagement politique suffisant pour impressionner la Russie et la convaincre de mettre un terme aux hostilités.

- S'offre alors la possibilité d'une troisième option, moins ambitieuse que la précédente mais sans doute plus réaliste : celle d'un effort financier ponctuel, sérieux et intensif, capable d'assurer un soutien militaire significatif à l'Ukraine pendant une durée limitée mais suffisante pour la mettre en position plus favorable sur le

champ de bataille. L'objectif serait alors de parvenir, dans le courant de l'année, à un cessez-le-feu, précédé ou suivi de négociations de paix.

Un tel scénario peut-il mener à une paix juste et durable ? L'hypothèse est peu probable car une telle négociation devrait selon toute vraisemblance aboutir à des concessions territoriales de la part de l'Ukraine et à un accord ambigu sur la question de sa future adhésion à l'OTAN. L'expérience du sommet de l'OTAN à Bucarest ou des accords de Minsk ont montré les limites de tels règlements qui portent en germe les racines de nouvelles confrontations à venir. Un accord de paix obtenu dans de telles conditions a donc toute chance d'être fragile et sujet à des remises en cause de l'une ou l'autre partie. Son véritable avantage serait cependant de mettre fin aux combats, d'alléger les souffrances de la population ukrainienne et de permettre la lente reconstruction du pays.

III • Les failles de la réflexion stratégique européenne

Aucune de ces trois options n'est parvenue jusqu'à présent à s'imposer. Les intentions de Donald Trump vis à vis de la guerre en Ukraine restent très largement imprévisibles même si son entourage n'hésite pas à parler à sa place et à dessiner des plans parfois contradictoires entre eux. À l'exception de la brève rencontre à trois organisée en décembre à Paris par le Président Macron avec Donald Trump et Volodymyr Zelensky ou d'appels téléphoniques en ordre dispersé effectués par certains dirigeants européens, les Européens préfèrent attendre de voir ce que pourra dire et faire le Président, une fois en place, plutôt que de définir ensemble leur propre plan de sortie de crise.

Dès lors, entre l'option haute d'une poursuite du conflit jusqu'à la victoire ou celle, plus modeste, d'un soutien ponctuel pour parvenir à une paix raisonnable, les pays de l'UE n'ont pas vraiment choisi et les différences de sensibilité et peut être même d'intérêts sont de plus en plus visibles. Aux Européens du Nord et de l'Est qui s'en tiennent à une victoire militaire de l'Ukraine, font face ceux de l'Ouest et du Sud davantage prêts à envisager une négociation dans un délai rapproché. Au delà du soutien, maintes fois réaffirmé, à la cause de l'Ukraine, le seul terrain d'entente entre les membres de l'UE consiste à répéter que les vues de la Russie ne sauraient prévaloir. Mais chacun voit bien qu'il manque à cette incantation un plan d'action capable de lui donner un aspect concret.

Il reste donc aux Européens un travail de réflexion en commun à accomplir pour surmonter les lacunes de la stratégie actuelle de l'Union. Trois erreurs en particulier doivent être corrigées.

- La première est de méthode. Se borner à attendre Trump, voire anticiper ses possibles demandes en proposant sans attendre de les satisfaire met l'Europe en position de faiblesse à double titre : cette attitude ne pourra qu'encourager le prochain Président américain à redoubler d'exigences; surtout, elle empêche les Européens de réfléchir en toute autonomie à ce que sont leurs intérêts propres et les actions nécessaires pour les défendre.

Il est donc urgent que l'UE, en concertation étroite avec les autorités de Kiev, détermine avec précision une feuille de route pour une sortie de crise conforme aux intérêts des deux alliés et se donne les moyens pour réaliser ce plan. Cette démarche implique qu'au delà du court terme, l'Europe soit capable de dessiner l'ordre de sécurité qu'elle imagine pour le continent européen à plus long terme. La guerre d'Ukraine comporte pour les Européens une dimension existentielle pour l'avenir de leur sécurité. C'est la raison même pour laquelle ils doivent être

partie prenante aux discussions qui devront décider de la fin du conflit et qu'ils ne doivent pas laisser le terrain libre aux seuls Américains et Russes. Il est donc essentiel pour l'Union de se doter d'une stratégie à long terme vis à vis de la Russie avec laquelle, au sortir de la guerre d'Ukraine, elle devra trouver les éléments d'une politique d'équilibre probablement instable pour de longues années. Cet exercice en stratégie que l'Union n'a pas été en mesure de mener depuis plus de vingt ans apparaît aujourd'hui plus nécessaire que jamais.

- La deuxième erreur est celle d'une approche qui a eu trop tendance jusqu'à présent à s'enfermer dans le déni de la réalité. Au fond, les Européens ont cru à propos de l'Ukraine qu'ils pouvaient gagner la guerre sans avoir à la faire; ils pensent désormais qu'ils peuvent obtenir la paix sans avoir à la bâtir. A une guerre impensable il y a encore trois ans a succédé un conflit sans fin auquel l'Europe ne s'est pas donné les moyens de mettre un terme. Faute d'avoir pleinement mesuré toutes les conséquences de la guerre en cours, les Européens restent sur le pas de la porte d'une vraie démarche de paix, celle qui exige à la fois une vraie fermeté dans l'assistance apportée à l'Ukraine et du courage politique dans la recherche d'une voie diplomatique susceptible de mener à des négociations avec la Russie. Faute de tels efforts, le risque est bien de se trouver dans la position inconfortable dans laquelle se tient aujourd'hui l'Europe face à un choix impossible entre une victoire improbable et une défaite inacceptable.
- La dernière erreur porte sur l'objectif à atteindre : croire au retour possible au monde d'avant, c'est à dire à celui des accords d'Helsinki et de la coexistence pacifique, fait courir le danger de mal interpréter les mouvements géopolitiques de fond qui se dressent devant l'Europe.

La guerre d'Ukraine porte en elle plusieurs dimensions. Elle traduit tout d'abord la volonté des dirigeants russes de réordonner la sécurité continentale de l'Europe pour se doter d'une nouvelle profondeur stratégique et repousser loin de leurs frontières la présence occidentale qu'ils considèrent comme une menace existentielle pour leur propre sécurité. Cette vision russe de l'ordre européen de sécurité n'est pas acceptable mais elle ne peut être ignorée. Il faut donc lui apporter une réponse sur la base de discussions exigeantes où la fermeté doit aller de pair avec la lucidité.

Plus largement, le conflit ukrainien constitue l'une des manifestations, sans doute la plus radicale, de la nouvelle politique de puissance qui s'installe pour longtemps au coeur des relations internationales. L'omniprésence de la Chine dans son environnement maritime, le nouvel ordre au Moyen Orient porté par l'armée israélienne et jusqu'aux déclarations les plus récentes de Donald Trump sur ses visées sur le Groenland, le canal de Panama ou le Canada témoignent de cette nouvelle réalité géopolitique qui laisse libre cours à la coercition et à l'usage de la force la plus brutale.

Enfin, la guerre d'Ukraine offre un terrain au mouvement plus général de remise en cause de l'ordre mondial tel que les nations occidentales l'ont établi depuis plus de soixante dix ans et dont les valeurs et les principes sont désormais contestés par un nombre croissant d'acteurs internationaux. Le refus des pays dits du 'Sud global' de prendre parti dans le conflit ukrainien et leurs critiques répétées du 'double standard' pratiqué par les Européens dans leurs condamnations des guerres en cours reflètent le mouvement plus large de « désoccidentalisation » de la gouvernance mondiale qui gagne peu à peu les esprits et les actions des partenaires de l'Europe.

IV • L'urgence d'une Europe géopolitique...

C'est en tenant compte de cette nouvelle réalité que l'Europe doit s'engager dans l'élaboration d'une véritable pensée stratégique et d'une action qui en sera la fidèle traduction. Pour ce faire, elle doit garder à l'esprit trois considérations :

- Elle n'a pas à rougir du soutien considérable qu'elle a fourni en faveur de l'Ukraine dès le départ de ce conflit ; mais elle doit être consciente qu'il lui reste un effort encore important à fournir si elle veut contribuer à y mettre fin.
- Elle doit constater que son action dans le court terme devra probablement se développer dans des coopérations flexibles entre des pays membres animés par les mêmes objectifs ; mais cette souplesse d'action devra s'articuler autour de principes et de règles qui devront veiller à ce que les institutions européennes demeurent à bord de ces coopérations différenciées.
- Elle doit enfin s'atteler à une réflexion stratégique entre tous les membres de l'Union sur la sécurité à long terme du continent européen et sur ses implications pour leur propre politique de défense et pour leurs futures relations avec la Russie. Il en va de l'avenir même de l'Europe et cette question existentielle doit être désormais au coeur des discussions entre ses dirigeants.

C'est donc à tracer une stratégie commune de sortie de guerre que doivent s'atteler sans délai les dirigeants européens en sachant ménager leurs intérêts de sécurité et ceux de leur allié ukrainien. Les temps d'instabilité qui vont dominer le continent européen pour de longues années face à la menace russe ne laissent pas entrevoir de retour rapide à l'ordre d'Helsinki. Mais la période de tension qui suivra inévitablement un règlement de paix en Ukraine sera le test de la capacité de l'Europe à se hisser au rang d'acteur géopolitique qu'elle ambitionne d'être.

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 • Édition : 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 2025.